

1939



**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

# L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DIPLOMATIQUES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le samedi 11 mars 1939, à 14 heures*

PAR

**Pierre GRANET**

Licencié ès-lettres,  
Avocat à la Cour.

---

Jury... { *Président* : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.  
          { *Suffragants* .. { MM. LE FUR, } *professeurs.*  
                              { SCELLE, }

---

---

PARIS  
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU  
ROUSSEAU et C<sup>ie</sup>  
ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

---

1939



## INTRODUCTION

---

La diplomatie est un art ancien; elle est née lorsque des peuples de race, de religion, de mœurs différentes voulurent faire succéder des relations pacifiques aux rapports hostiles qu'ils entretenaient habituellement. Peu à peu, et sans doute à la faveur d'échanges commerciaux, se dégagèrent l'idée que les conflits d'intérêt ne devaient pas fatalement aboutir à des conflits tout court, que négocier valait souvent mieux que combattre.

La conduite des affaires entre Etats exigeait des mandataires; ceux-ci surent dégager peu à peu certaines règles qui devinrent communes à tous les Etats civilisés.

Ainsi s'était lentement formée une diplomatie traditionnelle dont les méthodes avaient certes varié au cours des siècles, mais qui, au début du xix<sup>e</sup> siècle, après le Congrès de Vienne, semblait définitivement fixée.

Mais la loi de l'évolution régit toutes choses, et la diplomatie elle-même ne devait pas y échapper. Les progrès scientifiques, la rapidité sans cesse plus grande des moyens de communication, le développement des moyens d'information, d'une part, le changement dans les conceptions économiques et juridiques des principaux Etats, les bouleversements sociaux d'autre part, tout allait con-

tribuer à atteindre la diplomatie traditionnelle dans son essence même. Enfin, après la Grande Guerre, les transformations de l'Europe, la création de la S.D.N., l'instauration de la sécurité collective, allaient encore contribuer à accélérer une évolution déjà commencée.

Peut-être des excès furent-ils commis; réunis jusqu'alors pour mettre fin aux périodes de tension diplomatique, Congrès et Conférence parurent, en certains cas, devoir en faire surgir de nouveaux.

Dans ses articles 18 à 20, le Pacte de la S.D.N. avait prohibé la diplomatie secrète; peut-être n'avait-il pas prévu l'avènement de la diplomatie de la place publique. A la faveur des luttes intérieures, les citoyens des Etats démocratiques prétendaient imposer à leurs gouvernants telle politique extérieure, cependant, au contraire, que par d'habiles campagnes de presse, les chefs des Etats à régime autoritaire convainquaient leurs sujets de la véracité des fausses nouvelles relatées.

Il nous a donc paru intéressant de rechercher à la lueur des événements les différences que l'on peut noter entre les caractères de la diplomatie traditionnelle et ceux de la diplomatie contemporaine, les supériorités mais aussi les infériorités que celle-ci peut posséder par rapport à celle-là.

Après quoi, peut-être nous sera-t-il possible de dégager les principes qui permettent à la diplomatie de servir efficacement les intérêts qu'elle doit défendre.

---

## PREMIERE PARTIE

### **Naissance et développement des méthodes diplomatiques**

---

Nous étudierons d'abord pour quelles causes et dans quelles conditions certains Etats furent amenés, au cours du xvi<sup>e</sup> siècle, à instituer au dehors des représentations diplomatiques permanentes, et comment les principales puissances accréditèrent des ambassadeurs auprès des gouvernements étrangers, et admirèrent des missions diplomatiques auprès d'elles.

Après quoi nous tenterons d'analyser les caractéristiques du milieu politique, économique et juridique dans lequel ont évolué les missions diplomatiques, trois siècles durant, ainsi que la technique employée alors pour mener à bien négociations et traités.

---



## CHAPITRE PREMIER

### LES ORIGINES.

---

Pendant très longtemps, les différents Etats n'eurent pas de représentants permanents accrédités auprès des puissances étrangères, et ce ne fut qu'assez tard dans les temps modernes, au début du xvi<sup>e</sup> siècle, que les chefs d'Etat comprirent l'impérieuse nécessité qu'il y avait pour eux à posséder à l'étranger des représentants officiels chargés de les informer et de négocier en leur nom. Certes, il arrivait bien parfois que des émissaires extraordinaires fussent envoyés au delà des frontières pour négocier des traités de paix ou d'alliance; mais ces missions étaient strictement limitées dans le temps, et il n'y avait pas à proprement parler de représentation diplomatique permanente.

Le droit des Gens n'était pas encore assez développé pour que la sécurité de ces envoyés fut assurée en toute circonstance; en outre, dans l'état d'insécurité des voies de communication où se trouvait alors l'Europe, il eût été bien difficile de leur faire parvenir des instructions.

Les républiques italiennes du Nord de la Péninsule fondèrent les premières bases des institutions diplomatiques. Au Moyen Age, tout le nord de l'Italie était déchi-

ré par les luttes intestines, et formait une image réduite de l'Europe d'aujourd'hui : les alliances étaient faites et défaites par des coups de force et d'habileté diplomatique. Chaque ville avait ses représentants au dehors, et c'est ainsi que Florence eut l'honneur de compter parmi ses envoyés, Dante, Pétrarque, Boccace, et, plus tard, Machiavel.

De très bonne heure, la république vénitienne avait compris qu'il lui était indispensable de posséder auprès des gouvernements étrangers des envoyés chargés de défendre ses intérêts politiques et commerciaux. Alors à l'apogée de sa puissance et de sa richesse, Venise entretenait avec tous les peuples du bassin méditerranéen de fructueuses relations commerciales, et en particulier avec Byzance. C'est pourquoi, dès le <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle, la Sérénissime République possédait auprès du gouvernement de cette dernière puissance des envoyés permanents; elle était également représentée à Rome, ce qui rehaussait son prestige parmi la Chrétienté.

La Cour des Ducs de Bourgogne reçut des envoyés vénitiens avant celle des rois de France, car ce ne fut qu'en 1479 que Venise eut à Paris une représentation permanente. De l'Italie, ces usages diplomatiques passèrent dans le nord de l'Europe; mais l'institution des ambassades resta longtemps indécise et mal définie.

La mentalité générale lui était, en effet, hostile, et si les chefs d'Etat acceptaient volontiers d'avoir des représentants diplomatiques à l'étranger, ils craignaient d'accueillir auprès d'eux, de façon permanente, des envoyés qu'ils considéraient comme des intriguants.

Le jugement de Commines sur les premiers ambassadeurs venus en France est d'ailleurs caractéristique de cet état d'esprit : « Ce me semble très mauvaise chose que de tenir ses ennemis chez soi. »

Mais, peu à peu, au prix de concessions réciproques, parvint à s'établir la régularité des rapports diplomatiques entre Etats européens. Sous le règne de Louis XII (1499-1515) la France adopta le système des ambassades permanentes, et, à la fin du xvr<sup>e</sup> siècle, la plupart des puissances possédaient à l'étranger des représentations diplomatiques.

François I<sup>er</sup>, Elisabeth d'Angleterre, Philippe II, eurent des envoyés auprès des gouvernements étrangers, et admirèrent auprès d'eux des missions diplomatiques.

Cependant, il s'agissait là d'Etats à civilisation avancée dont les représentants pouvaient aisément s'adapter aux usages diplomatiques. D'autres puissances, aux mœurs plus rudes, aux usages encore presque barbares, furent plus longues à s'y plier; parmi ces dernières, la Russie (on disait alors la Moscovie) qui, au xvii<sup>e</sup> siècle, n'avait pas encore lié de relations diplomatiques avec les autres Etats.

Un des plus intelligents des Romanov, le tsar Alexis, songea à remédier à cette carence; il envoya au dehors des ambassades, et en 1654, sous le ministère de Mazarin, l'une d'elles vint s'installer à Paris. L'on raconte que dans l'hôtel qu'elle occupait, rue Dauphine, le tapage était un jour si formidable que les soldats du piquet d'honneur crurent nécessaire d'aller voir ce que signifiait un tel vacarme, et, trouvant l'ambassadeur et son

secrétaire en train de se battre, ils les séparèrent et les réconcilièrent. Pour sceller la paix, ambassadeur et secrétaire se grisèrent avec les soldats. Le souvenir de cette étrange ambassade devait fâcheusement influencer, plus tard, l'attitude de Louis XIV vis-à-vis de Pierre le Grand.

Par ailleurs, nous devons noter des particularités qui, au début du <sup>xx</sup>e siècle, eussent paru singulières, mais qui étaient admises alors.

Si les ambassadeurs devaient déjà renseigner leurs mandants, et négocier avec les gouvernements étrangers, leur devoir était aussi de poursuivre leur mission en cas de conflit entre l'Etat qu'ils représentaient et celui auprès duquel ils étaient accrédités. La représentation continuait, il n'y avait pas rupture diplomatique.

Ces procédés, qui semblent d'ailleurs renaître de nos jours (puisque dans l'actuel conflit sino-japonais, en octobre 1937, soit deux mois après le début des opérations de guerre, l'ambassadeur de Chine demeurait toujours à Tokio, et était même chargé par son gouvernement de régler les intérêts d'un emprunt contracté auprès du gouvernement japonais) durèrent jusqu'à la Révolution française pendant laquelle presque tout le Corps diplomatique quitta Paris.

D'autre part, nous ne concevrons pas aujourd'hui, qu'un diplomate, qu'un envoyé extraordinaire ne possède pas la nationalité de l'Etat qu'il représente; seule une tolérance est parfois admise en faveur de certains agents consulaires. Mais, aux <sup>xvi</sup>e et <sup>xvii</sup>e siècles, il arrivait fort souvent que des Etats fussent représentés par des étrangers. L'exemple de Mazarin est présent à toutes les mé-

moires, et, par ailleurs, le plénipotentiaire chargé, au nom de la France, d'apposer sa signature au bas du traité d'Aix-la-Chapelle, ne possédait pas la nationalité française.

Cependant, le plus souvent, les représentants diplomatiques appartenaient à l'entourage immédiat du souverain qui les choisissait, de préférence, parmi les hauts dignitaires de la Cour, alliés ou apparentés à sa propre famille, car les privilèges de la naissance étaient grands. En outre, les raisons qui motivaient leur choix n'étaient pas toujours de celles que l'on se plait à étaler au grand jour. Les relations qui pouvaient exister entre les futurs diplomates et les conseillers intimes du souverain, confesseur ou favorite, n'étaient pas sans exercer une grande influence sur leur choix dans un temps où, comme nous allons le voir, le contrôle exercé par les différents rouages de l'Etat n'était qu'assez peu efficace.

---

## CHAPITRE II

### LE CLIMAT DIPLOMATIQUE.

---

Nous examinerons tour à tour les caractéristiques du milieu politique, social, économique et juridique dans lequel se déroulèrent les négociations diplomatiques du xvi<sup>e</sup> au xviii<sup>e</sup> siècle.

En effet, c'est dans la politique intérieure de l'Etat que se trouve la clé des événements d'ordre extérieur, des attitudes et des campagnes diplomatiques, des négociations, des alliances, des guerres et des traités. Les démarches diplomatiques d'un Etat sont l'expression des idées qui dominent ceux qui le gouvernent, et le peuple en général. Ils portent, en outre, le cachet de l'organisation des puissances publiques de l'Etat.

#### SECTION I.

##### *Le milieu politique.*

Dans leur forme même, les négociations diplomatiques étaient, il y a trois ou quatre siècles, très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui, en raison du climat politi-

que européen, lui-même bien peu semblable à celui que nous connaissons maintenant.

Le principe même du régime monarchique, avec sa corollaire, la souveraineté de droit divin, n'était guère contesté, et avait eu pour conséquences logiques l'établissement d'un pouvoir absolu dans les Etats qui, au prix d'une sage et lente évolution, avaient su transformer en monarchie héréditaire une monarchie élective peu stable. Mais dans les Etats mêmes où, en raison des circonstances, le pouvoir royal était des plus théoriques, la souveraineté n'appartenait pas à la Nation tout entière, mais à une faible oligarchie.

Bien entendu, la politique extérieure de l'Etat, ses méthodes diplomatiques pouvaient varier selon les influences qui s'exerçaient sur le gouvernement. C'est pourquoi nous croyons bon d'étudier quels furent, du xvr<sup>e</sup> au xviii<sup>e</sup> siècle, les rapports internes des différentes forces en présence dans les principales puissances européennes de cette période d'histoire.

Lorsqu'en 1515 François I<sup>er</sup> fut proclamé roi de France, la monarchie était héréditaire depuis cinq siècles, et la féodalité qui, un temps, s'était opposée à ses desseins, avait été brisée par Louis XI. Mais, pendant trois siècles, la royauté allait trouver en face d'elle deux grands Corps : l'un intermittent, les Etats-Généraux, l'autre permanent, le Parlement. Divisés en trois ordres, clergé, noblesse et Tiers-Etat, les Etats Généraux avaient la possibilité de présenter au moyen des cahiers de doléance leurs revendications. Les problèmes qui leur étaient soumis avaient surtout trait aux affaires financières, mais

par incidence, ils arrivaient à commander tout l'ensemble de la politique.

Convoqués fréquemment, au xvi<sup>e</sup> siècle, en raison des troubles que provoquaient les querelles religieuses, (il y eut six assemblées des Etats de 1560 à 1614), les Etats Généraux prétendirent imposer leur volonté à l'autorité royale, et, pour ce faire, choisir un monarque à leur convenance. Pour faire triompher leur politique, obtenir la première place dans l'Etat, accorder à la royauté la seconde, ils n'hésitèrent pas à provoquer l'intervention étrangère. Aux Etats de Paris, en 1593, bon nombre de représentants français avait pris partie pour Isabelle d'Espagne, qui, au mépris de la loi salique, avait posé sa candidature au trône de France.

Dans cette lutte contre la prépondérance des Etats Généraux, la monarchie avait d'abord été soutenue par le Parlement. C'est ainsi qu'après les Etats de Blois, en 1588, le Comité des Seize, s'appuyant sur la Ligue, avait été jusqu'à faire pendre le Premier Président du Parlement de Paris, et deux conseillers, tous trois suspects de fidélité envers la monarchie légitime.

Le règne de Henri IV, le gouvernement de Richelieu, l'avènement de Louis XIV affermirent l'autorité royale, et, sans doute en raison des excès qu'ils avaient commis, les Etats Généraux ne furent plus convoqués après 1614.

Mais alors le Parlement voulant, à son tour, servir de contrepoids à l'autorité royale désormais assurée, se considéra comme une sorte de délégation permanente des Etats Généraux.

Issu de la Curia Regis, qui s'occupait non seulement

de l'exercice de la justice, mais aussi de l'administration des grandes affaires, par ses attributions mêmes, le Parlement, Corps judiciaire, fut amené à prendre un caractère politique. Chargé d'enregistrer les édits, il les examinait, et participait ainsi au pouvoir législatif. Il s'était formé chez lui des traditions et des doctrines; muni du droit de remontrances, il critiquait le gouvernement, et se donnait un air libéral.

En 1615, au lendemain de l'échec des Etats Généraux, le Parlement avait adressé à Marie de Médicis de sévères remontrances sur son gouvernement. Plus tard, Richelieu, si rude pourtant, avait dû lui permettre les remontrances sur les édits de finances, lui laissant ainsi de nombreuses occasions de toucher aux affaires politiques.

Usant largement de cette faculté, le Parlement, pendant la Fronde, engagea la lutte contre Mazarin, et le contrôle de la politique financière devait lui servir de prétexte pour tenter de limiter l'absolutisme royal.

Les méthodes autoritaires de Louis XIV lui permirent de régner sans partage; son testament, cependant, ne fut pas respecté. Pour le casser, la Régence dut avoir recours au Parlement qui devint alors plus puissant que jamais. Sous le règne de Louis XV, Choiseul et Maupeou choisirent alternativement de gouverner avec ou contre le Parlement jusqu'à ce que ce dernier chancelier, lassé de se heurter sans cesse à sa résistance, se résolut enfin à le supprimer.

L'autorité de la monarchie française, pendant cette période d'histoire, fut souvent qualifiée de pouvoir absolu. En réalité, et si l'on excepte le règne de Louis XIV,

le pouvoir royal trouva toujours en face de lui des résistances, souvent capables d'influencer sa volonté. Le contrôle financier exercé successivement par les Etats Généraux et le Parlement, eut parfois tendance à s'appliquer par incidence, à toute la politique de la France, et, en premier lieu, à sa politique extérieure et à sa diplomatie; car, est-il poids plus lourd pour les finances de l'Etat que les conflits armés auxquels peut aboutir certaine diplomatie.

Si, en fait, et comme nous venons de le voir, les rois de France ne furent pas toujours les maîtres absolus des affaires du pays, de sa politique extérieure et de sa diplomatie, les souverains anglais, eux, ne l'étaient plus en droit depuis le XIII<sup>e</sup> siècle; ils devaient respecter la charte qui leur avait été imposée, et collaborer avec les représentants de la Nation.

Le Parlement anglais n'était pas comme en France une simple Cour de justice, mais bien une véritable assemblée des représentants de la Nation, et son concours était indispensable à la royauté en matière d'impôts et de législation.

Mais au XVI<sup>e</sup> siècle, au temps des Tudor, ces privilèges n'avaient eu qu'une valeur théorique; Henri VIII avait presque constamment agi selon son bon plaisir, et Elisabeth ne prenait conseil que d'elle-même et de quelques rares intimes, même s'il s'agissait de décisions graves concernant la politique extérieure.

A leur tour, les Stuart voulurent poursuivre la ruine des libertés traditionnelles de l'Angleterre, et transformer en monarchie absolue une monarchie limitée. Mais

ces tentatives n'eurent d'autres résultats que de provoquer une grave crise intérieure qui allait durer pendant presque tout le xvii<sup>e</sup> siècle, et empêcher l'Angleterre de jouer un rôle en Europe.

Après deux révolutions, et l'exécution de Charles I<sup>er</sup>, la Déclaration des Droits (1688) consacrait l'établissement définitif de la monarchie limitée, et le triomphe de la souveraineté de la Nation. Désormais, le peuple anglais était souverain, et le roi ne pouvait suspendre l'application des lois, percevoir un impôt, lever et entretenir une armée permanente, en temps de paix, sans l'assentiment du Parlement. Comme toutes les affaires de l'Etat, les relations extérieures devaient recevoir la sanction du Parlement.

Pendant cette période d'histoire, il y eut en Europe une politique française, une politique anglaise, mais il n'y eut pas à proprement parler de politique extérieure, ni même de diplomatie propre au Saint Empire romain germanique.

En effet, au milieu du xvii<sup>e</sup> siècle, après le traité de Westphalie, l'Empire était composé d'environ trois cents Etats dont chacun faisait preuve, vis-à-vis des autres, même les plus importants, d'une indépendance presque totale. L'Empereur n'avait de pouvoir que dans ses Etats propres, et la Diète était surtout une réunion périodique de plénipotentiaires. Conservant leur liberté dans tous les domaines, même ceux touchant à la politique extérieure, ayant le droit de conclure des traités d'alliance non seulement entre eux, mais avec l'étranger, les Etats allemands étaient naturellement libres d'envoyer

des représentants auprès des puissances étrangères, et l'on pouvait rencontrer, accrédités auprès d'un même gouvernement, les ambassadeurs d'Autriche et de Bavière. Mais tous les Etats ne s'accordaient pas cette satisfaction, car certains eussent eu peine à permettre à leurs envoyés de soutenir leur rang auprès des puissances étrangères, et si l'ambassadeur d'Autriche pouvait parler au nom d'un Etat puissant, le crédit accordé au représentant d'un Etat comptant à peine quelques milliers d'habitants eût été plutôt faible.

Dans les autres Etats européens, les rapports internes des forces en présence étaient des plus variés. En Turquie, en Russie, Etats alors à demi barbares, la force la plus brutale était à la base même des procédés de gouvernement. Le souverain, tsar ou sultan, avait une autorité sans limite, et il en usait pour faire tomber toute tête qui ne pliait pas devant lui; de là, par une réaction naturelle, des révolutions de palais que ces excès rendaient possibles.

Tout au contraire, en Pologne et en Hongrie, le monarque se heurtait sans cesse à la résistance des magnats, et n'avait qu'une autorité des plus limitées. Dans ces deux Etats, la couronne était élective, et, partant, les libertés intérieures étaient grandes; mais elles étaient menacées dans leur essence par les risques que l'ennemi extérieur leur faisaient courir.

Enfin, la Suède et même l'Espagne avaient joui, au moins pendant quelque temps, de certaines libertés moins susceptibles de porter atteinte à l'intérêt national. Au début de son règne Charles-Quint lui-même avait dû

compter avec les libertés locales. Quant à la Suède, elle avait longtemps possédé une Diète, mais Charles XI avait dû en limiter les pouvoirs pour maintenir en respect ses ennemis extérieurs : Russes, Polonais et Prussiens.

De cette étude de la situation politique des différents Etats européens, du <sup>xvi</sup><sup>e</sup> au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, on peut conclure que la conduite des affaires du pays, de sa politique extérieure, et de sa diplomatie appartenait toujours, sinon à un seul, du moins à une faible minorité. Dans les Etats où le pouvoir royal était chancelant, c'était alors une féodalité qui, avec plus ou moins de bonheur, se partageait le soin de s'occuper des affaires publiques ; la masse du peuple était toujours tenue à l'écart. Comme nous allons le voir, il faut en chercher la cause dans les caractéristiques du milieu social de l'époque.

## SECTION II

### *Le milieu social.*

Aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, la structure sociale des principaux Etats de l'Europe occidentale, à peu près la même pour tous, eut une influence marquée sur les relations internationales et les méthodes diplomatiques de l'époque. Les institutions politiques élevées sur les ruines du système féodal avaient eu pour conséquences l'augmentation du pouvoir personnel royal dont l'autorité reposait, d'ailleurs, sur les mêmes fondements que celle des seigneurs féodaux. Mais pour maintenir son absolutisme, le souverain avait dû s'appuyer sur l'aristocratie féodale

qui, pourvue de privilèges immenses, et affranchie de toute contribution aux charges publiques, avait donné naissance à la classe de la noblesse. Parallèlement à celle-ci, le Haut-Clergé jouissait de la même situation sociale, des mêmes droits, des mêmes immunités. Le monarque appelait auprès de lui les membres de l'une et de l'autre classe, et leur faisait occuper les places les plus importantes de la Cour et de l'Etat, devant, pour gouverner, lier étroitement leurs intérêts aux siens. La condition du bas clergé, du tiers-état, des classes agricoles, offrait avec celles des classes privilégiées, un contraste frappant. Les commerçants, les industriels, les savants, les artistes, dont, par leurs mérites, beaucoup auraient pu prétendre à la direction des affaires du pays, s'en trouvaient écartés par leur origine; l'accès aux situations élevées leur était fermé. Les paysans n'étaient que matière taillable dont la fonction était de faire vivre les classes supérieures, et d'entretenir leur oisiveté ; ils avaient des devoirs, mais pas de droits. En effet, après avoir dépossédé les seigneurs féodaux, le roi en était venu à considérer le territoire de l'Etat comme un patrimoine dont il pouvait disposer à sa guise. Mais, en contre-partie, il avait dû reconnaître aux anciens féodaux, donc aux nobles et au clergé, un droit de protection sur la population des terres féodales. Or, cette protection s'achetait fort cher, et la plupart des paysans n'étaient pas libres tenanciers de leurs terres ; ils n'étaient pas propriétaires du sol qui continuait d'appartenir à une faible minorité. Ils devaient donc s'acquitter, en échange des terres qui leur étaient concédées, soit

d'une rente perpétuelle, soit de redevances féodales ; il leur fallait, en outre, engager des ouvriers agricoles, alors appelés colons ou journaliers. Enfin, dans beaucoup d'Etats, et même en France, particulièrement en Bretagne et en Franche-Comté, il existait encore, au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, un grand nombre de serfs.

Cet état de choses était particulièrement fâcheux, si l'on songe que jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle les neuf dixièmes de la population européenne vivaient aux champs, du travail de la terre. En effet, la France comptait alors une vingtaine de millions d'habitants, parmi lesquels deux cents mille à peine tiraient, directement ou indirectement, leurs ressources des travaux de l'industrie dont les conditions étaient d'ailleurs très différentes de celles que nous connaissons maintenant. Les grands établissements étaient l'exception. Certes, des entreprises comme les manufactures royales de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, les ateliers de constructions navales, de matériel d'artillerie, où régnait déjà une certaine division du travail, groupaient plusieurs centaines d'ouvriers. Mais, dans le domaine de la production, dans le domaine industriel, en général, ce qui prédomine, c'est l'atelier artisanal, l'atelier familial. Le régime des corporations favorise le cloisonnement, le maître ne travaille qu'avec un très petit nombre de compagnons. D'autre part, l'état technique de l'industrie favorise la dispersion. Il y a peu de machines, et l'activité est surtout manuelle. Dans le domaine de la filature, par exemple, le tisserand travaille à domicile, et il faudra attendre l'invention de la navette et du revideur automatique

(1733 et 1770) pour que puissent se constituer les manufactures annonciatrices des grandes usines modernes.

En résumé, jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et en raison de son importance réduite, de ses caractères de localisation et de dispersion, l'industrie ne joua qu'un rôle relativement faible dans la vie de la Nation. Même lorsqu'ils étaient exprimés, les vœux des ouvriers ou des artisans parvenaient difficilement jusqu'aux oreilles royales. Par contre, il faut attribuer une place spéciale au commerce, du moins au grand commerce, en raison de son influence, non seulement économique, mais aussi politique. Certes, le petit boutiquier vivant modestement dans une demeure mal éclairée, et ainsi propre à la mise en vente de marchandises souvent peu engageantes, demeurerait soumis à l'emprise du régime corporatif, et n'avait qu'une importance très réduite, se confondant parfois avec celle de l'artisan producteur. Mais les négociants importateurs d'épices, de riz, de sucre, d'essences rares, de bois odorants, de café, de thé, de vanille, de cacao, exportateurs de vins, de tissus, de dentelles, de produits manufacturés, étaient des agents de pénétration et d'expansion nationale, éducateurs des Etats voisins, parfois même de leur pays d'origine. Une place spéciale leur était faite dans la société.

D'autre part, l'importance des capitaux nécessaires, les risques courus, l'étendue des débouchés, avaient conduit à créer les grandes compagnies à charte du commerce extérieur et de colonisation auxquelles était confié non seulement le monopole du trafic entre la métropole et le pays exploité, mais souvent aussi une véritable souveraineté politique.

Heureux de trouver dans ces compagnies de puissants agents de l'expansion nationale, le souverain abandonnait volontiers entre leurs mains certaines des attributions de l'Etat, et, en particulier, l'administration, l'organisation militaire et judiciaire de la colonie. Chose curieuse, après avoir perdu leurs attributions commerciales, les Compagnies conservèrent cependant, dans certains cas, leurs attributions politiques.

Les grands négociants, les chefs des Compagnies à charte, occupaient ainsi une place prépondérante dans l'Etat.

En résumé, et si l'on considère la composition des Etats européens aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, l'on constate que seule une très faible minorité était capable de s'intéresser à la politique extérieure et à la diplomatie de l'Etat. Presque tous les paysans étaient absolument illettrés, car l'Etat n'avait pas encore pris à son compte la charge de l'instruction. Dans les campagnes, seul le clergé pouvait inculquer les notions les plus élémentaires aux fils des paysans aisés ou des hobereaux de province. La grande masse du peuple demeurait très ignorante. Si les livres étaient peu répandus, les gazettes l'étaient encore moins, et les informations se propageaient surtout oralement, ce qui n'était pas pour en affermir l'exactitude. Mais la nature du régime militaire protégeait le peuple contre son ignorance des faits diplomatiques. Les armées étaient composées de soldats de métier, et le paysan dont la demeure était éloignée du théâtre de la guerre ne s'en souciait guère. Les gens de Bretagne ou de Guyenne s'intéressaient fort peu à ce qui se passait dans les Flandres.

Ainsi, pendant cette période d'histoire, l'ordre social interne des principales puissances européennes influença vivement leur politique extérieure et leurs méthodes diplomatiques. S'appuyant sur les classes dirigeantes de la société, noblesse et haut clergé, négligeant les aspirations de l'ensemble du pays, le pouvoir royal put poursuivre la satisfaction de ses désirs personnels et de ses intérêts dynastiques qui parfois divergeaient des intérêts nationaux. L'Etat tout entier était incarné dans la personne du souverain qui faisait peu de cas des désirs de ses sujets, aussi bien lors des relations internationales que pour les affaires internes.

Les souverains ne respectaient guère les droits des peuples, et tous les moyens leur étaient bons pour faire triompher leurs desseins personnels. Les pactes de famille, notamment, caractérisèrent la primauté qu'exerçait la volonté personnelle du souverain dans la conduite de la politique étrangère de la Nation. Très souvent, au cours de l'histoire, deux ou plusieurs membres d'une même famille régnèrent concurremment sur des Etats dont les intérêts n'étaient pas forcément les mêmes. Mais, en vertu des liens du sang qui unissaient les souverains de ces Etats, des traités d'alliance étaient conclus entre eux, parfois au détriment des intérêts nationaux. C'est ainsi qu'en 1761, le pacte de famille réunit les deux branches des Bourbons, de France et d'Espagne; l'Espagne fut ainsi entraînée dans une guerre contre l'Angleterre qui lui coûta son empire colonial.

Cependant, il faut noter que si les souverains poursuivaient généralement leur politique personnelle, de pré-

férence à celle qu'exigeait le bien de la Nation, ils essayèrent toujours de se justifier vis-à-vis de leurs sujets. De même qu'à l'intérieur de l'Etat, les mesures les plus arbitraires étaient attribuées à l'amour du bien public, de même dans le domaine des relations internationales, les proclamations et les manifestes royaux invoquaient invariablement la justice et le droit à l'occasion des guerres et des usurpations les moins acceptables.

### SECTION III

#### *Le milieu économique et colonial.*

Au cours des siècles, les questions économiques ont toujours hanté les soucis des peuples, et influencé les actions de la diplomatie des Etats.

Mais, alors que de nos jours, le phénomène des échanges, de l'interpénétrabilité, tient une place considérable dans la vie économique internationale, aux xvi<sup>e</sup>, xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, le problème était tout autre, et les Etats organisés luttèrent surtout pour obtenir la possession de vastes territoires vacants. A cela, les Nations européennes trouvaient un double avantage : obtenir des matières premières à peu de frais, avoir des débouchés pour leurs objets manufacturés. La lutte pour la possession des matières premières a toujours existé, mais sous l'influence des progrès techniques, les produits que l'homme juge indispensables actuellement ne sont plus les mêmes qu'autrefois. De nos jours, les gisements de pétrole, les arbres à caoutchouc, les minerais de cuivre,

peuvent être des armes politiques entre les mains de ceux qui les détiennent sur leur territoire métropolitain ou colonial.

Autrefois, ces matières premières qui semblent aujourd'hui si nécessaires, n'étaient pas des sujets de préoccupation pour les gouvernements ; par contre, le chlorure de sodium, le simple sel marin, pouvait avoir une influence politique considérable. En effet, en dehors de son utilité directe pour l'alimentation de l'homme et des animaux, ce produit était à peu près le seul moyen de conservation des matières organiques, spécialement des viandes et du poisson. Or, jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, on ne connaissait en Europe qu'un très petit nombre de districts producteurs de sel. Les marais salants étaient rares, par définition, puisqu'on ne peut les installer que dans des mers à forte salure, et sous des climats favorables à l'évaporation. Par ailleurs, on rencontrait quelques salines de sel gemme en Lorraine, en Bavière, dans le Tyrol, la Hongrie, la Pologne.

Richelieu lui-même avait dû se préoccuper de la question ; en 1637, il écrivait à Longueville :

« Si vous aviez pu prendre les salines de la Bourgogne, c'eût été une bonne affaire ; mais ce qui ne peut se faire en une fois se fera en une autre. »

En 1678, Louis XIV devait mettre ce conseil à exécution. Ceci n'est qu'un exemple entre mille de l'ancienneté de l'interdépendance des problèmes économiques, politiques et diplomatiques. On connaît le mot de d'Artevelde au XIV<sup>e</sup> siècle :

« Toute Flandre est fondée sur draperie ; or sans laine on ne peut draper. »

Voilà qui éclaire d'un jour singulier les rapports de l'Angleterre et des Pays-Bas pendant plusieurs siècles. Très longtemps, les laines anglaises furent à peu près indispensables aux métiers gantois. Lorsque Henri VIII voulut faire pression sur Charles-Quint, il lui suffit d'interdire ou de restreindre l'exportation des laines anglaises vers Anvers.

Les luttes économiques ont toujours existé ; de tout temps, chez les peuples dépourvus des produits de première nécessité, sont nés des sentiments de vive irritation contre ceux qui les détiennent. De là, au désir, lorsqu'ils sont les plus forts, de s'en emparer par la violence, il n'y a qu'un pas, parfois trop vite franchi.

Parallèlement au problème des matières premières, celui des débouchés s'est posé de bonne heure. Le marché européen se ferma très tôt. Nous avons vu que les difficultés qui avaient surgi entre Henri VIII et Charles-Quint avaient empêché les marchands anglais d'écouler leurs stocks de drap sur le marché des Pays-Bas. D'une manière générale, l'insécurité politique continuelle de l'Europe ne pouvait qu'inciter les principales puissances européennes à se créer un domaine colonial répondant à leurs besoins économiques. Mais la métropole voulait se réserver le bénéfice du marché de ses colonies, et cet avantage était même considéré comme un des buts principaux de la colonisation. Les règles suivies en ces matières par les principales puissances étaient à peu près les mêmes, et, d'ailleurs, toujours très rigoureuses. En voici l'essentiel :

1° Les produits métropolitains avaient seuls accès sur

le marché colonial, d'où les produits étrangers se trouvaient exclus.

2° Les produits coloniaux devaient servir d'abord à la consommation métropolitaine.

3° Les transports maritimes entre la métropole et les colonies ne pouvaient s'effectuer que sous pavillon national.

En dehors de leur domaine colonial, les puissances cherchèrent à faire pénétrer leur influence sur les marchés lointains. Des missions religieuses avaient été envoyées en Chine dès le <sup>xv</sup><sup>e</sup> siècle, et leur influence avait permis l'établissement de relations commerciales entre l'Empire du Milieu et les principales puissances européennes. Russes, Anglais, Français, Hollandais, Portugais, se disputaient la conquête d'un marché qui pouvait donner aux années favorables un bénéfice de 145 %, et aux années mauvaises, celui de 65 %. Mais à partir du milieu du <sup>xvii</sup><sup>e</sup> siècle, le marché chinois se ferme, et les Européens doivent, désormais, se contenter, pour leur commerce, de quelques comptoirs, de quelques ports, dont l'un des plus importants est Macao, attribué aux Portugais.

Ainsi, au début du <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, les problèmes économiques et coloniaux prennent une importance croissante dans la vie des peuples; devant la fermeture du marché chinois, devant la supériorité musulmane dans le bassin méditerranéen, les puissances européennes se tournent vers leurs colonies pour y trouver des matières premières et des débouchés.

La France possédait, alors, en Amérique et aux Indes

d'immenses territoires. L'Espagne était redevenue un grand Etat maritime, et avait aux Antilles, et dans les deux Amériques, un vaste domaine. Mais ni l'une ni l'autre n'avaient, comme l'Angleterre, une conscience suffisante de leurs intérêts maritimes et coloniaux ; elles sortirent donc vaincues de la lutte contre cette dernière puissance.

Un des signes particuliers au XVIII<sup>e</sup> siècle fut l'esprit de conquête et d'expansion qui marqua les rapports internationaux dans le domaine économique. Or, les gouvernements et les opinions publiques n'eurent pas dans tous les Etats une compréhension égale de l'importance de ces problèmes. En France, on fit peu de cas de quelques arpents de neige au Canada, tandis que la politique anglaise fut constamment l'expression de ses intérêts coloniaux. Ce sera donc un peuple de marchands qui, fort de l'appui donné aux intérêts privés par la puissance publique, finira par triompher dans cette lutte.

Au prix de rudes luttes politiques, et grâce à l'effort incessant de sa diplomatie, l'Angleterre deviendra ainsi, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la première puissance mondiale au point de vue économique et colonial.

#### SECTION IV

##### *Le milieu juridique.*

Pendant tout le moyen âge, la force présida aux rapports internationaux entre des Etats cherchant leurs élé-

ments et leurs formes. Le droit international était inexistant, et les consciences les plus strictes ne pouvaient en dégager les principes dans un état de guerre perpétuelle.

Ce fut la religion catholique qui, par certaines institutions comme la trêve de Dieu, contribua à assouplir des mœurs internationales rudes et farouches. Peu à peu les Etats chrétiens acquirent le sentiment de l'identité de leurs aspirations morales et religieuses.

Mais dans le monde, d'autres conceptions religieuses coexistaient. Tout comme l'Eglise catholique, l'Eglise islamique aspirait à la primauté ; ce fut le rude choc des Croisades, premier aspect des luttes d'idéologie contraire ; désormais la paix ne sera qu'une trêve, puisque, pour le Coran, la lutte contre l'infidèle doit être éternelle.

La force matérielle nécessaire à l'établissement d'un ordre durable dans le domaine international, manquait à la Papauté. L'eût-elle possédée, le Droit international n'aurait pu se fonder et grandir qu'en dehors de son influence, car comment concilier sa base même, c'est-à-dire l'indépendance réciproque des Etats, avec l'absolutisme qu'exige le catholicisme. Les premières règles du Droit international purent apparaître et se développer, lorsque fut réalisée l'unité intérieure des principaux Etats, France, Angleterre, Espagne. La disparition de la féodalité, l'établissement dans chaque pays d'un pouvoir unique et ferme, permirent de dégager les premiers principes devant servir de base aux relations internationales. Ce fut l'abolition des guerres privées, la protection accordée aux ambassades permanentes, Dans le

domaine de la guerre comme dans celui de la paix, on peut désormais parler d'un droit international. A l'occasion de la guerre de Trente ans, Grotius va écrire son ouvrage : *De jure belli ac pacis*.

Religieuse à son origine, la guerre de Trente ans s'était transformée en une sanglante querelle politique. Nous attacherons un intérêt tout spécial aux traités de Westphalie qui y mirent fin. En effet, ceux-ci sont caractérisés, au fond, par l'apparition de la notion nouvelle de l'équilibre européen; dans la forme, par l'importance, la solennité et la longueur des négociations qui en précédèrent la conclusion. Les traités de Westphalie furent l'objet du premier grand Congrès européen; jusqu'alors, il n'y avait jamais eu d'exemple d'une réunion des représentants des divers Etats examinant leurs affaires en commun, et prenant des décisions obligatoires pour tous.

Mais cette fois, la paix ne pouvait être conclue que par un accord général, et à des conditions répondant à la situation particulière des belligérants.

Dès 1636, des offres de médiation étaient venues du Pape, et de la République de Venise ; cependant, ce ne fut seulement qu'en 1644 que les plénipotentiaires se réunirent dans la Westphalie pour traiter de la paix. Le Congrès comprenait les représentants de l'Empereur et des Princes allemands, ceux du roi de France, de la reine de Suède, des rois de Danemark et d'Espagne, des Provinces-Unies; enfin les représentants du Pape et de la République de Venise.

Le délai qui sépare l'ouverture des négociations de la conclusion des accords, peut, au premier abord, sembler

fort long, puisque les traités ne furent définitivement signés que le 24 octobre 1648, soit quatre ans et demi après les premières réunions du Congrès. Il s'explique, d'une part, en raison des difficultés de communication des plénipotentiaires avec leurs gouvernements, et de la complexité des questions à régler ; d'autre part, à cause de l'inexpérience et des hésitations des envoyés et de leurs craintes puériles de compromettre l'honneur et la majesté des souverains représentés.

En effet, les règles devant présider à la conclusion des traités ne paraissaient pas très nettes. C'est ainsi que les Suédois voulaient être placés sur un pied d'égalité absolue avec leurs alliés les Français. Pour éviter les difficultés de préséance, les négociations furent menées simultanément dans deux villes distantes d'une quarantaine de kilomètres, à Munster pour les Français, à Osnabrück pour les Suédois. Ce fut à cette occasion que le français commença à devenir langue diplomatique à la place du latin qui avait été employé jusqu'alors.

Au fond, les traités sanctionnaient formellement le schisme accompli dans l'unité religieuse de l'Europe occidentale par la naissance du protestantisme ; reconnaissant l'autonomie des nombreux Etats de la Confédération germanique, ils consacraient la faiblesse de l'Allemagne, et parallèlement, la suprématie internationale de la France.

Mais le fait nouveau était la réunion des Etats européens en une seule communauté internationale pénétrée de la solidarité de ses intérêts, et trouvant nécessaire de délibérer, non seulement sur les affaires générales, mais encore sur l'organisation intérieure de chaque Etat.

Le principe de l'équilibre européen est désormais posé. C'était, d'ailleurs, au nom de ce même principe d'équilibre que, depuis longtemps, les petites républiques italiennes, tout en se défendant de viser à l'hégémonie dans la péninsule, tentaient sans cesse de s'agrandir les unes aux dépens des autres. Déjà, à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle, Elisabeth d'Angleterre avait donné du principe de l'équilibre la meilleure définition que nous connaissions :

« Il s'agit de partager l'Europe en Etats à peu près égaux, afin que leur force étant en équilibre, ils craignent de s'offenser, et n'osent méditer de trop grands projets. »

Après le traité de Westphalie, le principe de l'équilibre politique constitua la base des relations internationales. Les souverains et leurs représentants, l'invoquèrent dans tous les actes de la politique étrangère; ils en abusèrent également pour justifier toutes sortes de violences et de prétentions injustifiées. C'est en son nom que les puissances contractèrent des alliances, et formèrent des coalitions; c'est aussi en son honneur qu'elles firent des déclarations de guerre, et se partagèrent le territoire d'autrui. Primitivement, le système de l'équilibre européen avait été défensif. Il avait pour but d'éviter qu'une puissance ne devînt plus forte que les autres.

Guillaume d'Orange avait su conclure une alliance générale des Etats européens contre les prétentions de Louis XIV à la domination universelle. Puis ce dernier avait lutté contre la réunion sur une même tête des couronnes d'Espagne et d'Autriche. Enfin, toujours dans l'intérêt de l'équilibre européen, les traités d'Utrecht

avaient prohibé l'union personnelle des royaumes de France et d'Espagne, prélude toujours possible de l'union réelle.

Mais, peu à peu, avec l'apparition des grands Etats comme la Prusse et la Russie, le système évolua; de défensif, il devint agressif. Son objectif ne fut plus seulement la formation d'une coalition des Etats menacés par les ambitions d'une grande puissance. On en vint à admettre que l'accroissement territorial des Etats les plus forts pourrait se faire aux dépens des Etats les plus faibles; à une condition, cependant : que tout accroissement d'une des puissances soit compensé par un accroissement équivalent des autres puissances. C'est désormais le système copartageant. Il permit la réalisation du partage de la Pologne. Enfin, dans les dernières années du XVIII<sup>e</sup> siècle, on apporta un dernier perfectionnement au système, justement à l'occasion du dernier partage de la Pologne : les parts devaient être proportionnées, à l'état des forces respectives, antérieures au partage, des puissances copartageantes.

Néanmoins, la force et le bon plaisir ne présidèrent pas alors seuls aux relations internationales. Parallèlement aux innombrables exemples d'attentats contre l'indépendance d'autrui, de violations d'engagements les plus solennels, les Etats européens reconnaissaient cependant certaines règles de droit international, non seulement en temps de paix, mais aussi en temps de guerre. Le principe de l'équilibre européen servit notamment à dégager les règles de la neutralité en matière de droit maritime. En effet, les prétentions de l'Angleterre, rela-

tives au commerce par mer des neutres, provoquèrent, en 1780, la fameuse déclaration de l'Impératrice Catherine II de Russie, à laquelle adhérèrent successivement le Danemark, la Suède, la Prusse, le Portugal et les Etats-Unis.

Les principes suivants étaient proclamés obligatoires en temps de guerre maritime :

1° La guerre n'empêche pas les relations pacifiques entre les ports des belligérants et ceux des neutres;

2° La propriété ennemie est insaisissable sur un navire neutre si elle ne constitue pas de la contrebande de guerre;

3° Désignation des objets constituant la contrebande de guerre;

4° Le blocus d'un port n'est effectif que si l'accès en est réellement rendu impossible par le voisinage de l'escadre ennemie;

5° Les règles qui précèdent doivent être appliquées en matière de prise.

Cette déclaration reçut le caractère d'une loi internationale obligatoire pour tous; presque tous les Etats européens en acceptèrent les principes, et s'engagèrent à les défendre contre tout Etat qui les enfreindrait.

D'autre part, certaines conventions s'établirent qui, même en temps de guerre, furent respectées par les belligérants. On cessa de réduire les prisonniers en esclavage; on les traita comme des adversaires réguliers qui tombaient sous le coup de certains droits, mais envers lesquels on avait aussi des devoirs. Des immunités spé-

ciales furent accordées au personnel médical en temps de guerre.

D'autres questions, enfin, furent soulevées pendant cette période d'histoire : liberté des mers; liberté de la pêche maritime; droit de visite; droit d'intervention; conditions des bons offices et de la médiation. Quant à la doctrine, elle s'enrichit d'une multitude d'ouvrages dont les auteurs les plus célèbres furent, dans l'ordre chronologique, d'abord Vitoria, Suarez, Grotius, puis Hubner, Galiani, Puffendorf, Vattel, Wicquefort, etc.

En résumé, aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, le Droit international accomplit des progrès considérables, grâce à l'adhésion quasi-unanime des principaux Etats européens à certaines règles. Certes, les actes des grandes puissances ne répondirent pas toujours à son esprit; nous devons noter, cependant, que les Etats tentèrent toujours de s'appuyer sur les principes de la morale et du droit pour essayer de justifier une politique qui, bien souvent, s'en souciait fort peu.

---

## CHAPITRE III

### LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE.

---

Nous examinerons d'abord de quelle façon, et par quels moyens, les ambassadeurs recevaient des instructions de leur gouvernement, et comment ils tenaient celui-ci au courant de leurs négociations, et des informations qui leur parvenaient.

Après quoi, nous étudierons le fonctionnement du Ministère des Affaires étrangères français, qui fut organisé longtemps avant celui des autres Etats (le Foreign Office ne fut constitué qu'assez tard au XVIII<sup>e</sup> siècle, aux environs de 1780), et nous terminerons en disant quelques mots des négociations officieuses et de leur influence sur les négociations officielles.

#### SECTION I

##### *Directives données aux ambassadeurs.*

Avant d'aller rejoindre leur poste, les ambassadeurs étaient munis, par les soins de leur gouvernement, de plusieurs documents; tout d'abord, et comme aujour-

d'hui, des lettres de créance qui les accréditaient auprès du gouvernement étranger, et fixaient leur qualité et leurs pouvoirs généraux.

Mais l'usage était aussi de rédiger à leur intention une longue instruction qui devait servir à les guider dans leur mission. De cette habitude fort ancienne, nous trouvons les origines dans les coutumes de la diplomatie vénitienne. Dès la fin du <sup>xii</sup><sup>e</sup> siècle, le doge Henri Dandolo faisait rédiger pour ses ambassadeurs près la Cour de Byzance, des instructions d'une précision et d'une habileté remarquables. Cette pratique fut continuée pendant les siècles qui suivirent, et la diplomatie française la reprit à son compte.

Laissant de côté les instructions données en vue d'une négociation spéciale et déterminée, nous nous attacherons uniquement à l'étude de celles données en vue d'une mission permanente. Celles-ci contenaient d'abord un assez long exposé historique qui permettait à l'ambassadeur de connaître d'une manière exacte les relations qui avaient existé précédemment entre son gouvernement et celui auprès duquel il se trouvait accrédité. Puis, entrant dans le domaine du présent, l'instruction examinait successivement les questions pendantes entre les deux gouvernements; enfin, considérant l'avenir, le tracé de la ligne de conduite jugée la plus avantageuse.

Par ailleurs, le gouvernement devait désigner certaines personnes qui allaient être appelées à collaborer avec l'ambassadeur pour le bon accomplissement de sa mission. En effet, lors du choix d'un ambassadeur, le gouvernement prenait en considération davantage la nais-

sance et le rang que les mérites éprouvés dans le domaine diplomatique. Devant cadrer dignement avec la hauteur du caractère royal dont il était revêtu, l'ambassadeur, haut fonctionnaire sorti de l'armée, de la magistrature ou des Conseils royaux, devait appartenir par sa naissance à la première noblesse, par son rang, à la Cour. Mais, ainsi, il arrivait souvent que ses connaissances ne fussent pas assez étendues pour défendre des intérêts dépendant des domaines d'activité les plus divers, à savoir commercial, industriel, territorial ou stratégique. On devait donc lui attacher des gens d'étude et de cabinet pour lui préparer la besogne, et suppléer à ses insuffisances.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la plupart des instructions données aux diplomates français se divisaient en cinq parties :

- 1° Le tableau de la situation politique ;
- 2° Les conclusions objectives ;
- 3° Les conclusions destinées à l'agent ;
- 4° La tâche à réaliser ;
- 5° Les instructions proprement dites.

Ces instructions étaient rédigées sous la forme de mémoire où l'on employait la troisième personne et le style indirect. Bien souvent, elles avaient un caractère quasi-définitif. En effet, lorsque l'ambassadeur avait rejoint son poste, son gouvernement ne pouvait que difficilement lui faire parvenir de nouvelles instructions. Les courriers spéciaux devaient traverser un, souvent plusieurs Etats étrangers, les relais n'étaient pas toujours assurés, et bien des jours s'écoulaient entre la rédaction et la remise à l'ambassadeur des nouvelles instructions.

D'autre part, le secret diplomatique n'était qu'un mot, et, très souvent, les dépêches diplomatiques étaient interceptées par les soins des gouvernements étrangers. Les cabinets noirs étaient alors une des institutions invétérées d'Etat ; ils étaient très habiles dans l'interception, le décachetage, le déchiffrement même des lettres et de la correspondance diplomatique. Dès le <sup>xv</sup><sup>e</sup> siècle, la République de Venise avait employé ce procédé de gouvernement ; puis l'usage s'en était répandu en France, en Angleterre, en Autriche, aux Pays-Bas, etc... La correspondance diplomatique était décachetée ; on en prenait copie, et on la renvoyait à son adresse. Voici d'ailleurs un détail significatif qui peint au vif l'esprit qui régnait dans les chancelleries.

Il arriva qu'un employé du cabinet noir autrichien se trompa, et au lieu d'envoyer l'original à sa destination primitive, fit parvenir à sa place la copie. L'ambassadeur qui la reçut fit irruption dans le Cabinet du prince de Kaunitz qui dirigeait alors les affaires autrichiennes, et se plaignit à lui de ce procédé. Sans se troubler, le chancelier appela alors un de ses collaborateurs, et, lui tendant la copie : « Rendez à M. l'Ambassadeur la lettre, et ne vous trompez plus une autre fois ». Puis il reconduisit gravement son confrère, en lui exprimant ses regrets que cet incident l'eut dérangé.

Lorsque ce procédé ne suffisait pas, on n'hésitait pas le moins du monde à enlever et à dévaliser les courriers spéciaux des ambassadeurs et des rois ; et lorsqu'il était absolument indispensable d'enlever un ambassadeur, on se heurtait bien un peu à la fameuse sauvegarde du

droit des gens, mais on s'arrangeait, cependant, pour parvenir à ses fins. Bien mieux, lorsque l'Etat voisin ne pouvait opposer de résistance sérieuse, et possédait des archives intéressantes, on enlevait les archives mêmes. Il en fut ainsi des archives de Dresde ; soupçonnant, en 1756, qu'un complot se tramait contre lui, et que les preuves s'en trouvaient à Dresde, capitale de la Saxe (l'électeur de Saxe était en même temps roi de Pologne), Frédéric II occupa cette ville sans déclaration de guerre, et fit main basse sur les archives de l'Etat.

Devant ces procédés, les gouvernements hésitaient bien souvent à envoyer de nouvelles instructions à leurs ambassadeurs ; aussi l'initiative de ces derniers était-elle fort grande ; ils devaient prendre leurs responsabilités, et s'écarter parfois de leurs instructions primitives.

Voici, d'ailleurs, un exemple classique relaté par M. de Martens : lors des négociations entre l'Espagne, l'Angleterre et la France, en vue de la paix de Paris, l'ambassadeur espagnol avait reçu de son gouvernement l'ordre d'exiger la restitution de Gibraltar, en échange d'un équivalent territorial. L'Angleterre offrit, sous forme d'un ultimatum déguisé, les deux Florides contre Gibraltar. Connaissant l'impérieuse nécessité de mettre fin à une guerre désastreuse pour son pays, et en dépit des instructions formelles qu'il avait reçues, d'Arenda dut s'incliner pour aboutir à la paix.

Rousseau de Charmoy conclut avec justesse en parlant des instructions :

« C'est le plan sur lequel l'ambassadeur doit travailler à la règle de ses actions ; mais comme les affaires.

» le gouvernement, et les intérêts changent souvent par  
» des accidents imprévus, ces instructions ne peuvent  
» estre en règles certaines dont l'ambassadeur ne doive  
» s'escarter. Dans ces occasions, on lui envoie ou il de-  
» mande de nouveaux ordres quand le temps le permet;  
» mais lorsque les affaires pressent trop pour les atten-  
» dre, comme il doit connaître les intérêts de son mais-  
» tre, il peut, et il doit, prendre son party suivant les  
» conjectures, et ce sont là les occasions où l'on distin-  
» gue l'habile homme et le véritable négociateur d'avec  
» l'homme du commun, et le ministre ordinaire et sans  
» distinction. »

## SECTION II

### *Les rapports des ambassadeurs.*

C'est encore à la République vénitienne qu'il nous faut remonter pour trouver les plus anciens rapports d'ambassadeurs dont nous ayons connaissance ; on les appelait déjà dépêches, *dispacci*, et certains datent du XIII<sup>e</sup> siècle.

Pendant tout le temps de leur mission, les diplomates vénitiens envoyaient tous les jours des dépêches à la Sérénissime République. Aussi la chancellerie vénitienne connaissait-elle, au jour le jour, les faits les plus divers, les changements du personnel politique, la physionomie et le caractère des ministres étrangers, leurs plans et leurs projets, l'arrivée des grands personnages, prin-

ces ou ambassadeurs, enfin les idées, les mœurs et les coutumes de l'endroit.

Mais on a vu plus haut quels étaient les risques d'interception de la correspondance politique. Pour s'en prémunir, les ambassadeurs vénitiens donnaient des numéros d'ordre à leurs dépêches, et indiquaient, en outre, par quelques signes convenus, s'ils les faisaient ou non accompagner de quelques autres documents ou copies. Comme annexes à leurs dépêches, ils envoyaient également des rapports qui relataient les événements particuliers aux contrées où ils étaient accrédités. Parvenus à la chancellerie de Venise, ces rapports étaient confiés à des secrétaires qui les centralisaient, les résumaient, et rédigeaient, enfin, une note qui, reproduite à un certain nombre d'exemplaires, était alors expédiée avec la correspondance ordinaire à tous les ambassadeurs. Ceux-ci pouvaient ainsi avoir une idée de la politique générale en Europe.

Par opposition aux *dispacci* qui étaient presque quotidiennes, nous devons noter l'existence des relations, des *relazioni*. Dans les quinze jours suivant la date de leur retour à Venise, les ambassadeurs devaient rendre compte au Sénat, réuni en séance solennelle, des résultats de leur mission. Cette relation était rédigée par l'ambassadeur avec le plus grand soin, car d'elle dépendait pour une bonne part, sa renommée dans la République. Outre les traits qui pouvaient lui être particuliers, la relation était toujours composée de certains éléments invariables : rapport très détaillé sur la situation générale du pays où l'ambassadeur s'était rendu, sur le

caractère du Prince et des ministres qu'il y avait connus, la composition et les mœurs de la Cour, l'état des finances, du gouvernement, et les conditions d'amitié ou d'inimitié politique de cet Etat avec les autres puissances. La discussion qui suivait la lecture de la relation pouvait avoir pour conséquence le changement de la politique extérieure de la Sérénissime République.

Les relazioni étaient propres à Venise qui, malgré le caractère oligarchique de son gouvernement, possédait cependant un Sénat, c'est-à-dire un contrôle éventuel sur la politique du gouvernement. Mais d'une façon générale, les envoyés de tous les gouvernements entretenaient une correspondance régulière avec leurs mandants. Le contenu des rapports dépendait non seulement de la façon dont l'ambassadeur voyait les choses, mais aussi de la personnalité du souverain qui devait en prendre connaissance. Dans sa dépêche, longue ou courte, concise ou détaillée, l'ambassadeur devait tenir compte de l'humeur et des désirs des souverains qu'il représentait. On raconte que Colbert de Croissy, ambassadeur à Londres, croyant ainsi plaire à Louis XIV, ne lui relatait dans ses rapports que les propos flatteurs tenus sur lui. Le roi dut lui faire entendre qu'il voulait connaître tout ce que l'on disait sur son compte, bon ou mauvais, flatteur ou déplaisant.

Dans ses premières dépêches, l'ambassadeur mettait au courant son mandant de la réception qui lui avait été réservée. Celle-ci avait une grande importance car, d'une part, il pouvait ainsi se rendre compte de la considération dans laquelle on tenait son gouvernement, et,

d'autre part, il avait ainsi une première idée de la conduite qu'il aurait à adopter au cours de sa mission. Les dépêches suivantes cristallisaient les observations du diplomate; il ne devait pas se contenter de faire un simple récit des affaires pendantes, mais il devait aussi tenter d'en pénétrer les secrets.

Les rapports étaient écrits soit par l'ambassadeur lui-même, soit par un secrétaire lorsque celui-ci pouvait en avoir connaissance ; des copies en étaient faites. Le chiffre était souvent employé, mais il était fort inefficace car, déjà sous Henri IV, le déchiffrement était un art fort avancé. On rapporte qu'à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle, les Espagnols avaient composé un chiffre de 500 lettres qu'ils considéraient comme tout à fait impossible à éclaircir. Cependant, François Viète, célèbre mathématicien français, parvint à le déchiffrer. Lorsque, après deux ans, les Espagnols finirent par s'en apercevoir, ils pensèrent que les Français avaient dû avoir recours à la magie, très à la mode alors, pour découvrir le secret d'une clé si bien cachée.

Une dépêche contenant des nouvelles inexactes ou des avis déplacés pouvait attirer à l'ambassadeur des désagréments non seulement de la part de son gouvernement, mais aussi de la part de celui auprès duquel il était accrédité. C'est ainsi que la reine Christine de Suède s'étant procuré par ses services secrets des copies des dépêches du ministre des Provinces-Unies, fit à ce dernier de sévères remarques qui ne furent pas sans diminuer sa situation auprès de la Cour où il défendait les intérêts de son pays.

Mais où les risques de détournement des dépêches devenaient particulièrement graves, c'était lorsqu'il s'agissait d'avis concernant la répartition des « grâces » et des « subsides ». En effet, pendant très longtemps, les ambassadeurs durent comprendre parmi leurs attributions directes la mission de soudoyer les ministres étrangers, leurs femmes, les hommes d'Etat, les princes ecclésiastiques, et même les princes du sang, les rois et les reines d'Europe.

Lorsque l'ambassadeur ne parvenait pas à convaincre son interlocuteur par le raisonnement, il devait alors, pour arriver à ses fins, employer les moyens de « séduction » selon le mot du duc de Choiseul ; et ceux-ci réussissaient souvent. Pour dépeindre ces mœurs diplomatiques particulières, et pourtant alors presque officiellement admises, il suffira de citer ce mot de Wicquefort :

« Or que l'ambassadeur qui gagne ou corrompt un » ministre ne viole pas le Droit des gens, et demeure » dans les termes de sa fonction, ce dont tout le monde » est d'accord. »

C'est ainsi que Louis XIV avait su soumettre à son obéissance les petits princes et les électeurs allemands, ecclésiastiques ou séculiers. Mais on conçoit qu'il pouvait être extrêmement désagréable, tant pour celui qui répandait les grâces que pour celui qui les recevait, que de tierces personnes fussent mises au courant de ces curieuses méthodes diplomatiques.

La conclusion qui se dégage de l'ensemble de ces faits est qu'en raison de l'extrême lenteur des moyens de communication, courriers, chaises de poste, et voiliers,

la correspondance diplomatique demeura très longtemps difficile, incertaine, et son secret peu sûr malgré l'emploi précoce du chiffre. Pour ces raisons, l'ambassadeur jouissait d'une initiative personnelle considérable, et devait prendre ses responsabilités dans des circonstances où il risquait d'engager l'avenir de son pays. Ce ne sera qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle que l'apparition du télégraphe, d'abord optique, puis électrique, viendra modifier la technique elle-même en permettant aux gouvernements d'avoir avec leurs envoyés des rapports plus fréquents et plus rapides.

### SECTION III

#### *Création, organisation et évolution du ministère des Affaires étrangères français.*

Pendant très longtemps, il n'y eut pas en France, non plus que dans les autres Etats, de ministère des Affaires étrangères au sens où nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire d'organisme s'occupant de toutes les questions relatives aux rapports de la France avec les autres Etats. Les Affaires étrangères étaient réparties entre les différents secrétaires d'Etat ; de là, un manque de cohésion d'autant plus regrettable, que les affaires de la politique étrangère influent, par incidence, les unes sur les autres. La première tentative d'unification fut faite par Henri IV en 1589; il essaya de rassembler ce qu'on nommait alors les « Etrangers » entre les mains d'un seul secrétaire d'Etat Louis Ravol. Mais cette mesure fut loin

d'être définitive, et, en 1624, date à laquelle Richelieu fut nommé ministre d'Etat, le partage des attributions était encore la règle. Mais le Cardinal ne tarda pas à se rendre compte des graves inconvénients que présentait cette méthode, et il proposa à Louis XIII de « mettre tous les Etrangers dans une seule main ».

Ce projet prit corps légal par le règlement du 11 mars 1626 qui confia les « Etrangers » à un seul secrétaire d'Etat, le sieur d'Herbault ; depuis cette date, le Département de l'Etranger, enfin unifié, ne fut plus divisé. Désormais, on commence à concevoir les grands traits d'une organisation moderne. Toute résolution, toute décision concernant la politique extérieure émanait du roi. Mais, pour les questions les plus graves, le souverain consultait d'abord le « Conseil d'en Haut ». C'était un conseil très restreint qui n'avait pas d'autre nom officiel. Le roi mettait en lui toute sa confiance, et ses membres étaient appelés ministres d'Etat, titre qu'ils conservaient toute leur vie, même lorsqu'ils cessaient d'occuper leurs fonctions. Ainsi le secrétaire d'Etat des « Etrangers » était presque toujours choisi parmi les ministres d'Etat, et il gardait son titre privé de ministre d'Etat même après avoir cessé d'exercer la fonction officielle de chef du département de l'Etranger.

Aux séances du Conseil d'en Haut, le secrétaire d'Etat chargé de la correspondance avec l'Etranger (que l'on finira par appeler, au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, ministre des Affaires étrangères), entretenait le conseil des négociations en cours, lui lisait des extraits de la correspondance diplomatique, lui exposait enfin les diverses solu-

tions possibles entre lesquelles il fallait faire un choix. Après avoir reçu les avis de ses conseillers, le roi prenait la décision qu'exécutait alors le secrétaire d'Etat avec l'aide, à l'intérieur, des premiers commis, des commis, des archivistes, des déchiffreurs; à l'extérieur, des ambassadeurs et des envoyés spéciaux.

Il faut d'ailleurs noter qu'en dehors des attributions de son Département, le ministre des Affaires étrangères devait s'occuper du soin de plusieurs conseils. Il siégeait au Conseil des dépêches, au Conseil du commerce, au Conseil privé, au Conseil des finances. D'autre part, certaines affaires d'ordre intérieur étaient de son ressort, car l'administration des diverses provinces de la France était alors répartie entre les quatre Départements des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine et de la Maison du roi.

Peu ménager de son temps, le ministre des Affaires étrangères devait l'être encore moins de son argent. Malgré l'importance de sa rétribution, les indemnités extraordinaires qui lui étaient accordées par le roi, ou, bien mieux, par les souverains étrangers, le ministre des Affaires étrangères, était astreint à des obligations faisant partie de ses attributions, mais dépassant parfois les moyens dont il disposait. Il devait tenir table ouverte, et recevoir sans même avoir à l'inviter quiconque lui était présenté. Les ambassadeurs qui venaient à la Cour du roi, les étrangers qu'attiraient la politique ou la curiosité, les nationaux qu'amenaient leurs affaires, les agents qui attendaient leurs instructions, tous ceux qui passaient à Versailles se retrouvaient à la table du mi-

nistre. Mais, bien mieux que les conversations ou les visites officielles, la chaleur communicative des banquets permettait de saisir les idées des envoyés des autres pays, et le ministre avait ainsi, directement ou par personnes interposées, une source merveilleuse d'informations qui valait bien les frais de représentation ainsi engagés.

Dans le cadre du ministère des Affaires étrangères, le ministre était secondé par ceux que l'on appelait les Premiers commis. Ils étaient très peu nombreux, à peine trois ou quatre, et leurs fonctions étaient extrêmement importantes. Ils avaient sous leurs ordres les simples commis, les nommaient, et répondaient d'eux. Véritables chefs de bureau, ils étaient cependant d'origine et de conditions modestes, et étaient généralement choisis parmi les anciens secrétaires des ambassadeurs, surtout parmi ceux qui avaient séjourné dans un grand nombre de pays, et ainsi appris à connaître les principales cours d'Europe.

Survivant aux changements ministériels, les Premiers commis représentaient au sein du ministère la permanence nécessaire. Bien que fort dévoués au roi qui, parfois, les annoblissait, ils se faisaient volontiers l'écho des aspirations nationales; ainsi les dépêches et les instructions qu'ils rédigeaient et soumettaient à la signature royale étaient souvent empreintes des désirs du pays.

Il arrivait même que les Premiers commis assumassent la direction du Département pendant un interrègne ministériel. C'est ainsi qu'en 1674, Louis XV se passa de

ministre des Affaires étrangères pendant quatre mois, en dépit de la guerre avec l'Angleterre. On ne saurait mieux définir l'importance des Premiers commis que par ces paroles de Talleyrand :

« Toujours prêt à répondre sur les faits et sur les  
» hommes, le Premier commis devait avoir sans cesse  
» présents à la mémoire tous les traités, connaître leurs  
» dates, apprécier avec justesse leurs côtés faibles et  
» leurs côtés forts, leurs antécédents et leurs conséquen-  
» ces ; que tout en faisant usage de ces connaissances,  
» il devait prendre garde à n'inquiéter l'amour-propre  
» du ministre à son opinion, son succès devait rester  
» dans l'ombre, car il savait qu'il ne devait briller que  
» d'un éclat réfléchi. »

Deux Premiers commis étaient à la tête du Département politique qui, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, comportait deux directions et une quarantaine d'employés. Ce Département était le plus important puisqu'il avait dans ses attributions tout le travail de la correspondance. Mais il y avait aussi d'autres accessoires :

1° Le secrétariat, qui s'occupait essentiellement de la réception et l'expédition des dépêches concernant personnellement le ministre ;

2° Le bureau des fonds qui, tout en gérant les fonds du ministère, avait aussi dans ses attributions l'expédition des passeports et des légalisations ;

3° Le Département des Archives pour le classement des archives diplomatiques ;

4° Le bureau des interprètes ;

5° Le bureau des jurisconsultes et des traducteurs.

De cette étude rapide, nous pouvons donc conclure que déjà avant la Révolution, le ministère des Affaires étrangères français était parfaitement organisé, et servait à merveille les intérêts du pays ; il fut, d'ailleurs, pris pour modèle par les puissances européennes désireuses d'apporter plus de cohésion à l'organisation de leurs relations extérieures.

#### SECTION IV

##### *Les négociations officieuses.*

Pendant la période d'organisation et de formation de la diplomatie officielle, les négociations officieuses se développèrent parallèlement. C'est pourquoi nous croyons bon d'étudier quelles furent les méthodes de la diplomatie occulte, et quelles influences celle-ci exerça sur la diplomatie officielle.

La diplomatie occulte est très ancienne, et, dès le moyen âge, la république vénitienne avait organisé un service diplomatique secret. De même, en Angleterre existait déjà, au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle, un service spécial de la Couronne, qui, tout en se livrant à une stricte surveillance intérieure, devait aussi fournir des renseignements d'ordre diplomatique. En France, Louis XI eut très fréquemment recours aux services des agents diplomatiques occultes. Plus tard, Richelieu, Mazarin, employèrent les agents secrets pour certaines missions dont le caractère particulier ne pouvait souffrir la consécration officielle. Mais c'est surtout au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, avec Louis XV, que les

méthodes de la diplomatie occulte se généralisèrent. Certains ambassadeurs, ou leurs collaborateurs lorsque ceux-ci n'en furent pas jugés dignes, furent admis au « secret du roi ».

D'autre part, les agents secrets furent également choisis parmi les nationaux domiciliés à l'étranger, ou même parmi les étrangers qui ne gardaient plus de liens d'attache avec leur patrie.

Naturellement, ces agents, si divers par l'origine et par la condition, ne se connaissaient pas, et ignoraient l'existence des correspondants autres que ceux avec lesquels ils étaient amenés à collaborer. Nous distinguerons deux catégories d'agents occultes :

*1° Agents secrets n'appartenant pas à la diplomatie officielle.*

Dans ce cas l'agent secret faisait tous ses efforts pour demeurer ignoré du ministre qui était accrédité officiellement. Cependant, si quelque nécessité le forçait à entrer en rapports avec ce dernier, il devait s'efforcer de n'être à ses yeux qu'un voyageur curieux et oisif, ou quelque marchand, tout entier absorbé à ses affaires commerciales. Puis il tentait de se lier avec le personnage dont il lui fallait capter la confiance. Une fois introduit, il s'informait, sondait les dispositions de l'entourage. Lorsqu'il croyait le moment propice, il laissait entendre que si l'on voulait écouter tel conseil ou prendre tel parti, il en résulterait des avantages considérables. Enfin, il insinuait que par un accord dégagé de

solennité, de complications et de rigidité officielle, l'affaire serait réglée. Offrant ses bons offices de manière apparemment désintéressée, il arrivait ainsi souvent à faire triompher les propositions dont il était chargé.

S'il réussissait, il demeurait dans le pays sous un prétexte quelconque, toujours prêt à intervenir à nouveau.

## *2° Agents secrets appartenant également à la diplomatie officielle.*

C'était le cas le plus fréquent. Il s'agissait alors d'agents secrets régulièrement accrédités auprès d'une Cour étrangère, faisant donc partie des cadres de la diplomatie régulière, mais qui, en dehors de leurs fonctions officielles, étaient également chargés de missions occultes.

L'agent secret qui possédait également la qualité d'envoyé officiel était toujours assuré, de par sa mission régulière, d'obtenir des informations plus abondantes et plus sûres, d'avoir des moyens d'action plus étendus et plus efficaces. Par contre, sa situation était souvent embarrassante, parfois même sans issue, lorsqu'il s'agissait d'obéir à deux maîtres à la fois, et de les contenter tous deux ; il courait ainsi le risque du rappel et de la disgrâce.

L'instruction secrète qui était remise à tout agent occulte prévoyait d'ailleurs le cas où divergeaient les voies de la diplomatie officielle, et celles de la diplomatie secrète. Voici l'une de ces instructions :

« L'agent secret doit tâcher de concilier les points en  
» quoi les ordres secrets diffèrent de ceux qui lui vien-  
» nent par la voie ordinaire, de la manière la plus  
» adroite qu'il lui sera possible, en ayant cependant tou-  
» jours pour principal objet de suivre ce qu'il connaît  
» être la volonté de S. M. »

Ces recommandations n'étaient pas toujours faciles à suivre, et lorsque les circonstances obligeaient l'agent à prendre un parti définitif, et à s'écarter ainsi nécessairement de l'une des instructions reçues, il agissait selon sa conscience, ou selon son intérêt personnel.

Une lettre adressée en 1752 par le Comte de Broglie, alors ambassadeur de France en Pologne, au Prince de Conti, alors chef de la diplomatie occulte de Louis XV, permet de se rendre compte, d'ailleurs de façon plaisante, des difficultés qu'éprouvaient les agents à double mission. Le Comte de Broglie était en effet admis au secret du roi, et s'acquittait au mieux de son double rôle. Voici la lettre :

« Ce que je trouve de plus difficile à remplir, c'est de  
« rendre le compte que je dois au ministre de tout ce  
» qui se passe, de tout ce que j'ai fait, et de le rendre  
» conforme aux intentions de Votre Altesse Sérénissime  
» et aux grandes vues qu'Elle a été chargée par S. M.  
» de poursuivre. Cela me met dans le cas de lui cacher  
» bien des choses que je vois, et d'en supposer beaucoup  
» que je ne vois pas ; cette conduite est bien éloignée  
» de ma façon de penser, car si je lui parlais avec la  
» même sincérité qu'à Votre Altesse Sérénissime, cela

» diminuerait sûrement l'attention qu'il faut qu'il porte  
» à la Pologne, et, en conséquence les secours qu'il est  
» est nécessaire d'envoyer pour entretenir de bonnes  
» dispositions.

» M. de Saint-Contest, par exemple, me marque dans  
» sa dernière lettre que tout ce qui lui revient de la  
» santé du roi de Pologne paraît annoncer une chute  
» prochaine, et il est chargé de lui en rendre compte.

» Si je lui avais répondu ce que je vois et ce que je  
» pense, je lui aurais dit que je le trouve très bien por-  
» tant; il mange très bien et a très bon visage ; mais  
» comme il me semble que l'intention de Votre Altesse  
» Sérénissime est qu'on fasse regarder comme pro-  
» chaine la mort de ce prince, je réponds à ce ministre  
» que le roi de Pologne n'est pas réellement malade  
» dans ce moment-ci, mais qu'il est gros, et qu'il a le  
» cou si court qu'il me paraît menacé d'une apoplexie  
» prochaine. ».

S'il fallait juger dans son ensemble la diplomatie occulte, et particulièrement celle du XVIII<sup>e</sup> siècle, il semblerait qu'elle ait présenté plus d'inconvénients que d'avantages. Certes, elle contribua fortement à assouplir la rigidité des négociations, et parvint ainsi à quelques résultats fructueux ; d'autre part, la correspondance secrète fut longtemps une excellente source d'informations.

Mais que de dangers parallèles. Ayant souvent à sa base quelque intrigue de Cour, la diplomatie occulte contrariait ou parfois même paralysait les efforts de la

diplomatie officielle. Elle aboutissait à confier des secrets d'Etat à des personnages peu sûrs qui, par trahison ou par intérêt, pouvaient n'en être que d'infidèles dépositaires. Ainsi l'intérêt même de l'Etat se trouvait desservi par les embarras que se créait à elle-même une politique frauduleuse.

---



## DEUXIEME PARTIE

### **Les méthodes diplomatiques au XIX<sup>e</sup> siècle**

---

Le XIX<sup>e</sup> siècle est généralement considéré comme la période classique de la diplomatie, car l'expérience antérieure avait déjà permis de vérifier à l'épreuve des faits les usages et les méthodes susceptibles de permettre à la diplomatie de mener à bonne fin les buts que sa nature lui ordonne de poursuivre.

Sur le plan formel, le Congrès de Westphalie avait été marqué par les susceptibilités et les hésitations des plénipotentiaires craignant continuellement de compromettre la majesté des souverains qu'ils représentaient. Au contraire, lors du Congrès de Vienne, les méthodes protocolaires étaient déjà fixées, et l'enjeu des luttes diplomatiques pouvait se traduire plus directement dans le domaine politique.

Mais, quant au fond, ce qui caractérise le XIX<sup>e</sup> siècle, c'est le triomphe du concept de liberté avec tout ce qu'il peut comporter, à la fois, d'avantages et d'inconvénients pour les méthodes diplomatiques. Au point de

vue pratique, la naissance et l'avènement des principes démocratiques, la disparition des monarchies de droit divin, et leur remplacement par des républiques à régime représentatif ou parlementaire, ou bien par des monarchies constitutionnelles, donnent une physionomie nouvelle et particulière aux méthodes diplomatiques du XIX<sup>e</sup> siècle.

Nous examinerons donc comment, au gré des circonstances, ont pu se former, se développer et triompher en dépit de tous les obstacles, les principes démocratiques, et quelles influences ils ont pu exercer sur les méthodes diplomatiques du XIX<sup>e</sup> siècle ; après quoi nous étudierons les transformations que les progrès scientifiques ont fait subir à la technique diplomatique elle-même.

Nous tenterons enfin d'analyser les progrès considérables réalisés au XIX<sup>e</sup> siècle par le Droit International Public.

---

## CHAPITRE PREMIER

### L'ÉVEIL ET LE TRIOMPHE DE LA NOTION DE LIBERTÉ.

---

A la Révolution française est indissolublement liée l'idée de liberté. Les hommes de 1789 en prêchèrent inlassablement le dogme; ils proclamèrent et réalisèrent la souveraineté de la Nation, et assurèrent le triomphe des idées qui, déconsidérées en France pendant des siècles, mais reprises par Diderot, Voltaire et Rousseau, avaient depuis longtemps alimenté l'esprit public en Angleterre, en Hollande et en Suisse. A l'intérieur, la Révolution assura aux Français le triomphe de leurs droits, et leur donna une conscience nationale.

A l'extérieur, les dirigeants du mouvement révolutionnaire français voulurent reconstruire l'Europe, et lui donner pour bases la liberté et le respect des Nations; en renonçant eux-mêmes aux conquêtes, ils convièrent les peuples à ruiner les systèmes politiques conquérants de leurs princes. Les Etats auraient alors fraternisé dans une concorde et une paix générale, sous l'égide de la liberté et des souverainetés nationales.

Mais les réalités commandent aux théories, même à celles les plus chères au cœur des hommes. Les concep-

tions initiales durent s'adapter aux événements postérieurs ou furent faussées par l'emportement des masses populaires. A l'origine, la Déclaration des Droits de l'homme était aussi bien internationale que nationale. Elle proclamait dans son article 3 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation, aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Au point de vue international, la conséquence était l'affirmation du droit irréfutable pour une nation gouvernée malgré elle par un pouvoir étranger, de protester et de proclamer son indépendance. Conséquence logique des principes chers aux philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle, le principe des nationalités faisait ainsi son apparition sous une forme indirecte, dans le cadre de l'idéologie révolutionnaire.

Sur le plan concret, c'était une modification complète du système politique adopté jusqu'alors; désormais, plus de diplomatie d'intrigue, plus de politique d'alliances, plus de démonstrations militaires, mais un système de pactes avec les nations. Voici d'ailleurs un vote de la Constituante caractéristique de cet état d'esprit :

« La Nation renonce à entreprendre aucune guerre dans le but de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

Mais, bientôt, sous la pression des événements, cette notion se modifie. Robespierre proclame que « lorsqu'il s'agit d'acquiescer aux vœux des habitants, et de réunir une population à une nation où sont proclamés les principes de la liberté, et non pas à un pays dominé par un despote, il ne saurait jamais y avoir de conquête ».

Principe dangereux, et pouvant servir de prétexte aux guerres les moins justifiées.

En effet, l'idée d'une guerre idéologique, d'une guerre de propagande, prend corps peu à peu; parmi les députés à la Législative, les uns proclament « qu'il faut déclarer la guerre au rois, et la paix aux nations »; d'autres supplient « de céder à la généreuse impatience du peuple qui veut la guerre pour hâter la libération du monde entier ».

Cette idéologie souleva contre la France l'unanimité européenne. La victoire de Valmy fut la consécration du triomphe du droit et du peuple sur la force et les convoitises des souverains d'outre-Rhin, mais constitua également un nouveau point de départ pour l'idéologie révolutionnaire. Celle-ci évolua désormais vers la dictature; on refusa le droit de suffrage à tous ceux dont les idées s'écartaient des dogmes révolutionnaires. C'est ainsi qu'à l'extérieur de nombreux plébiscites plus ou moins fictifs servirent de prétexte à la réunion à la République de nombreux territoires.

A partir de 1795, les principes qui, en 1789, avaient guidé les hommes de la Constituante, furent abandonnés. La diplomatie du Directoire, celle du Consulat, retrouva l'influence des anciennes traditions monarchiques; si elle se guida d'après la raison d'Etat, elle sacrifia également au désir de la conquête, et succomba parfois sous la pression des ambitions et des passions. Déjà, le Comité de Salut public avait dû faire passer l'intérêt national et le droit de conquête avant les vœux des populations.

« Il n'est personne parmi nous, déclarait-on, qui ne

tienne invariablement à cette grande vérité, selon laquelle l'affermissement de la République française, le repos et les intérêts de l'Europe sont attachés à l'agrandissement de notre territoire jusqu'au Rhin. Pour l'indemniser des maux et des dépenses de la plus injuste des guerres, ainsi que pour se mettre en état d'en prévenir une nouvelle par des moyens de défense appropriés, la République française doit conquérir par la force, ou acquérir par des traités, les pays qui seraient à sa convenance, sans en consulter les habitants. »

Avec le Directoire, la diplomatie française se fixe et prend la forme agressive et conquérante à laquelle la Nation française va s'attacher pendant près de vingt ans. Les Directeurs entraînent le peuple à la guerre qui permet les expédients nécessaires à une administration aux abois. Mais, bientôt, chacun des grands généraux qui conduisirent alors la France à la victoire eut sa diplomatie personnelle; celle de Bonaparte ne tarda pas à prévaloir.

Bonaparte réussit à affermir, tout à la fois, les conquêtes de la France et son pouvoir personnel. Parlant au nom des principes de la Révolution, il souleva les peuples en invoquant la liberté; rétablissant l'ordre à l'intérieur, il fit à l'extérieur de la propagande révolutionnaire, et des émissaires préparèrent le terrain aux armées. L'Empire adopta ces méthodes; Napoléon voulut vaincre l'Europe autant par la diffusion des idées de liberté que par la force des armes. Dans les instructions qu'il donnait, dans les manifestes qu'il publiait, il déclarait constamment, du moins au début de son règne, qu'il

faisait la guerre aux institutions féodales odieuses à toutes les nations, et qu'il désirait fonder son pouvoir, non pas sur l'asservissement des peuples, mais sur leurs sympathies. Ceci explique pourquoi, au début de l'Empire, les populations accueillirent sans haine les armées françaises qui, pensaient-elles, apportaient aussi avec elles les institutions libérales. Les souverains des Etats envahis ne trouvèrent pas alors chez leurs sujets l'esprit de résistance à l'envahisseur sur lequel ils auraient pu compter.

Mais, à partir de la guerre d'Espagne, la lutte ne tarda pas à changer de caractère. Les populations avaient eu le temps de s'apercevoir que l'Empereur songeait bien plus à augmenter son pouvoir personnel qu'à s'occuper du bien de ses sujets. L'écho des appels à la liberté des peuples fut vite étouffé par les réquisitions et la conscription.

En effet, bien avant 1813, le sentiment national s'était réveillé en Allemagne, en Italie et en Espagne; l'héroïsme d'un André Hofer souleva le Tyrol, comme le patriotisme de ses prêtres avait sauvé l'Espagne. Désormais, prêts à combattre pour l'indépendance de leur pays, les peuples se groupèrent autour de leurs souverains dans un mouvement d'enthousiasme ignoré jusqu'alors. La liberté leur était toujours chère, mais cette fois, ils pensaient l'obtenir en secouant le joug français devenu insupportable. De fait, leurs souverains leur avaient promis, en contre-partie de leur aide, des institutions politiques et des lois libérales.

L'on admet généralement que Napoléon fut vaincu par

l'effort obstiné de l'Angleterre; on ne saurait oublier cependant que sa chute fut également causée par la lutte des peuples pour leurs libertés, leurs droits, et leur indépendance.

Les guerres et les conquêtes de la Révolution et de l'Empire, la diffusion et l'expansion des idées libérales avaient détruit l'ancien système créé par le traité de Westphalie, et jeté les bases d'un nouvel ordre international. En 1815, le Congrès de Vienne eut donc un double objectif : établir les principes sur lesquels reposerait désormais l'ordre européen; fixer définitivement le statut territorial.

Talleyrand voulut revenir en arrière, et baser à nouveau le système européen sur les règles qui avaient été appliquées en Europe avant la Révolution française. Son opinion prévalut contre celle du tsar Alexandre I<sup>er</sup>, désireux d'adopter des mesures plus libérales, « d'étudier la situation morale des diverses nations, et de s'y conformer, afin d'établir, d'après ce point de vue général, la constitution territoriale, l'organisation intérieure ainsi que les relations réciproques des Etats dont la réunion devait à l'avenir former la grande famille européenne ».

Les intérêts des peuples ne furent pas respectés par la Sainte-Alliance, accord à caractère quasi-mystique et religieux, signé en septembre 1815, et dont l'objet était, selon les déclarations mêmes des souverains, « de faire connaître à l'univers entier leur inébranlable résolution de suivre, aussi bien dans la direction des Etats qui leur étaient confiés, que dans les relations politiques avec tous les autres gouvernements, uniquement les préceptes de la sainte religion, de l'amour et de la paix ».

Cette résolution était évidemment incompatible avec ce qui avait été proclamé par certains au cours du Congrès, sur l'impérieuse nécessité qu'il y avait d'introduire dans les Etats européens le régime constitutionnel, afin de se conformer aux intérêts légitimes des peuples. Aussi les déceptions éprouvées furent-elles grandes; les peuples avaient espéré qu'une fois délivrés du joug français, ils verraient enfin se réaliser les assurances qui leur avaient été données par leurs souverains, au moment de la guerre pour l'indépendance.

Devant le retour à l'ancien état de choses, le désenchantement fut universel, car les mesures réactionnaires adoptées en commun au Congrès de Vienne, et mises en vigueur par les souverains dans leurs Etats respectifs, prouvèrent surabondamment qu'il fallait considérer comme nulles et non avenues les promesses faites quelques années auparavant. Les conséquences naturelles de la politique adoptée par la Sainte-Alliance furent donc, dans presque toute l'Europe, une fermentation générale des esprits et un désir universel de s'affranchir des entraves qui arrêtaient le développement de la vie sociale et empêchaient les citoyens de prendre part à la vie publique.

Les mesures prises au Congrès de Vienne furent confirmées trois ans plus tard au Congrès d'Aix-la-Chapelle. Il apparut alors encore plus clairement à tous que les grandes puissances avaient la ferme intention de n'accomplir aucune réforme libérale, ni de permettre, à plus forte raison, aucune révolution intérieure au profit de la liberté et des droits des peuples. Bien mieux,

sur l'initiative de l'Autriche, on décida aux conférences de Carlsbad d'adopter une série de mesures dirigées contre les mouvements libéraux des Etats compris dans la Confédération germanique. A plusieurs reprises, à l'occasion des révolutions qui éclatèrent en Espagne, au Portugal et à Naples, les souverains des grandes puissances alliées considérèrent que, bien que d'ordre intérieur, ces affaires intéressaient toute l'Europe, et que l'ordre légal devait être rétabli par l'intervention des armées étrangères.

Le principe adopté était lourd de conséquences, car il permettait aux cinq grandes puissances de l'époque, Angleterre, France, Autriche, Prusse et Russie, de diriger à leur guise l'Europe. Mais l'accord ne dura pas ; l'Angleterre, la première, refusa d'appliquer le principe de l'intervention. Puis l'insurrection grecque fut le point de départ de toute une série de bouleversements et de révolutions qui modifièrent, et enfin détruisirent le système politique européen adopté par le Congrès de Vienne. La révolution française de 1830 fut à l'origine d'un premier mouvement populaire, qui éclata simultanément en divers points de l'Europe ; la Belgique y conquit son indépendance sur la Hollande.

La nouvelle révolution qui éclata en France en 1848 fut suivie de troubles dans toute l'Europe centrale. Des mouvements populaires eurent lieu en Prusse, en Autriche, en Hongrie, en Italie ; ils furent brisés, parfois grâce à l'intervention étrangère. Mais l'élan était donné, et les idées démocratiques étaient désormais profondément ancrées, malgré une répression farouche, dans le

cœur de ceux qui s'étaient soulevés pour l'indépendance de leur patrie, et pour leurs libertés.

Aussi, la seconde moitié du xix<sup>e</sup> siècle fut placée sous le double signe de l'avènement des principes démocratiques et du triomphe du principe des nationalités. Peu à peu, la plupart des Etats européens adoptent les idées libérales, et se transforment en républiques à régime parlementaire ou représentatif, ou en monarchies constitutionnelles. D'autre part, la désagrégation de l'Empire turc permet à des peuples comme les Roumains, les Serbes, les Bulgares de retrouver leur indépendance politique et religieuse. Enfin, l'Italie et l'Allemagne deviennent des Etats fortement constitués.

Mais ces bouleversements ne manquèrent pas d'avoir des conséquences profondes sur les relations extérieures des Etats et leurs méthodes diplomatiques dont l'organisation ne peut être la même sous un régime démocratique que sous un régime de monarchie de droit divin.

Mettant à part, provisoirement, les modifications de la technique diplomatique dues aux progrès scientifiques, nous étudierons donc maintenant les principaux traits caractérisant l'organisation diplomatique des démocraties de la fin du xix<sup>e</sup> siècle.

---

## CHAPITRE II

### L'INFLUENCE DES RÉGIMES DÉMOCRATIQUES SUR LES MÉTHODES DIPLOMATIQUES.

---

Nous avons vu qu'au temps des monarchies de droit divin tout pouvoir émanait du roi qui en déléguaît une partie à son Conseil ou à ses secrétaires d'Etat. Mais les décisions concernant les affaires les plus importantes, la conduite de la politique extérieure et de la diplomatie étaient généralement soumises à l'approbation du souverain lui-même.

Or, par définition, dans les démocraties, le pouvoir émane du peuple qui en confie l'exercice à ses représentants élus. Ce principe conduit fatalement à une dispersion du pouvoir, et à son partage entre divers organes. Pour étudier la politique extérieure et les méthodes diplomatiques des démocraties, nous devons donc examiner successivement l'influence et le rôle réciproque des divers rouages qui en ont la charge.

#### SECTION I

##### *L'opinion publique.*

En principe, l'opinion publique a un rôle considérable, presque prépondérant, puisque les démocraties re-

posent sur le principe de la souveraineté du peuple. Il est à remarquer, cependant, que, jamais, et dans aucun pays, aucune constitution n'a été assez libérale pour appeler le peuple à participer directement à la conduite de la politique étrangère par l'approbation des traités. Même en Suisse, où le referendum, expression de la volonté populaire, s'applique à de nombreux domaines, les traités de la Confédération avec les Etats étrangers ne peuvent être soumis à cette procédure. De même, la Constitution de 1793, la plus démocratique que la France ait jamais connue, si démocratique même qu'elle ne fut jamais mise en vigueur, ne soumettait pas les traités à l'approbation formelle du peuple.

Mais cependant, les réactions de l'opinion publique peuvent être redoutables, car, dans les démocraties, le pouvoir délibérant, et, par contre-coup, le pouvoir exécutif, sont soumis plus ou moins directement à l'influence populaire, en raison des élections qui, suivant les Etats, ont lieu à une fréquence plus ou moins vive. Malheureusement, au xix<sup>e</sup> siècle, l'ignorance générale des questions de politique étrangère et de diplomatie est demeurée grande, et cette absence d'esprit public constitua souvent un péril très grand pour les démocraties. En effet, lorsque les élections étaient proches, et que les mandataires du peuple devaient songer au renouvellement des pouvoirs à eux conférés, la volonté populaire influait sur la politique étrangère et la diplomatie de l'Etat.

Mais la nature des Etats à régime démocratique donne à la population qui les composent le droit et même le

devoir de s'intéresser à des problèmes de gouvernement qui, autrement, lui demeureraient étrangers. Fort heureusement, au cours du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, certaines modifications du régime de l'instruction, du régime de la Presse, du régime militaire, permirent aux citoyens d'aborder l'étude des grandes questions relatives à la conduite de l'Etat.

Nous avons vu qu'aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, la presque totalité de la population des Etats européens était absolument illettrée ; seuls les membres du clergé inculquaient les notions les plus élémentaires à ceux dont l'intelligence paraissait pouvoir être cultivée. Au contraire, au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, la charge de l'instruction appartient à l'Etat, car au suffrage universel doit pouvoir correspondre l'instruction primaire universelle. Puisque tous les citoyens sont appelés par leurs votes à exercer des droits politiques, il devient nécessaire et même indispensable que l'Etat leur assure au moins une instruction élémentaire. C'est ainsi qu'en France le principe de l'instruction primaire obligatoire et gratuite, voté par la Convention, fut mis en application au cours du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle. Les partisans des systèmes électoraux à suffrage restreint avaient mis en avant les craintes inspirées par la participation au pouvoir du peuple pour lequel, disait-on, il n'est jamais de lumière ; les partisans du suffrage universel devaient donc fournir à l'électeur les moyens élémentaires d'assurer son contrôle.

Par ailleurs, au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, le développement de la presse et des périodiques permit à une certaine catégorie de citoyens de se tenir au courant des grands pro-

blèmes de politique étrangère et de diplomatie. Le *Temps* et les *Débats* pour la France, le *Times* pour l'Angleterre, furent les premiers grands quotidiens. Dans un Etat à régime démocratique, une des libertés essentielles est celle de la presse, et celle-ci peut avoir une grande mission à remplir dans le sens de l'éducation de l'ensemble des citoyens sur les problèmes extérieurs.

Mais les droits que possèdent les citoyens des Etats démocratiques comportent aussi des devoirs dont le plus sacré est celui de concourir par les armes à la défense de la Patrie commune. Une diplomatie agressive adoptée par les dirigeants d'un Etat peut être indifférente à la plus grande partie de la population, si des armées de métier doivent être l'instrument de cette politique. Mais, à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, le régime de la Nation armée est celui de tous les grands Etats européens, à l'exception de l'Angleterre. Comme conséquence logique, aucun citoyen ne peut se désintéresser d'une politique qui risque de faire de lui un soldat.

Malgré le développement de la mission éducatrice de l'Etat, l'ensemble de la population demeurerait, à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, très ignorante des grands problèmes de politique étrangère. Mais cette méconnaissance se traduisait alors très souvent par de l'indifférence, et les gouvernements des Etats démocratiques demeuraient les maîtres de leur diplomatie.

## SECTION II

### *Le Parlement.*

Dans les démocraties, le peuple délègue ses pouvoirs à ses représentants élus qui forment un Parlement composé selon les Etats d'une ou de plusieurs Chambres. Mais la responsabilité du gouvernement devant les Chambres varie selon la nature du régime ; le régime représentatif ne peut, en effet, assurer aux assemblées un contrôle semblable à celui du régime parlementaire où les ministres sont responsables politiquement devant les Chambres.

Avec le régime parlementaire, les Assemblées possèdent un double contrôle sur la conduite de la politique extérieure et de la diplomatie du gouvernement : contrôle direct par les débats qui peuvent s'engager au Parlement sur la manière dont sont menées les affaires extérieures de l'Etat ; contrôle indirect par le vote du budget du ministère des Affaires étrangères.

Mais il faut noter que le contrôle direct ne peut être exercé généralement qu'*a posteriori*, lorsque les événements sont déjà accomplis et qu'il est bien tard pour changer le cours d'une diplomatie agressive, hésitante ou maladroite. En effet, lorsqu'il s'agit de prendre de graves décisions de politique extérieure, le gouvernement agit librement sous sa seule autorité, sous sa seule responsabilité. Lorsque l'action est terminée, le Parlement intervient, et examine si elle a été accomplie conformément aux intérêts de l'Etat ou aux désirs de la

majorité des élus. Si la réponse est négative, les ministres doivent donner leur démission en raison de leur responsabilité politique devant les Chambres; mais ce qui a été fait demeure.

On peut sans doute critiquer théoriquement les retards qu'impose le contrôle *a posteriori* à la surveillance parlementaire ; en pratique, il semble hors de doute que le contrôle au cours de l'action ne peut guère s'appliquer au domaine des affaires extérieures. Voici, d'ailleurs, l'opinion d'un ministre anglais à ce sujet :

« Pour assurer une administration vigoureuse, il faut » en laisser la responsabilité à ceux qui ont la charge » du pouvoir exécutif de l'Etat. Il se peut que certaines » questions d'ordre intérieur puissent être présentées » tout d'abord à la Chambre des communes ; mais, en » ce qui concerne le Département des Affaires étran- » gères, dans la majorité des cas, le ministre doit pou- » voir agir rapidement. Il lui faut prendre une résolu- » tion, envoyer un télégramme, décider, et il ne peut » alors partager la responsabilité avec qui que ce soit. »

En pratique, et pour la fixation des débats parlementaires, le gouvernement est laissé juge de la question de savoir si l'heure est opportune pour des discussions relatives à la politique extérieure. Un demi-mot solennellement lancé par le ministre, une allusion à une information vitale qu'il serait imprudent de dévoiler peuvent être singulièrement intimidants pour le député qui se propose d'interpeller ; l'invocation de la sécurité extérieure du pays peut tourner contre lui une majorité qui ne demande qu'à se laisser convaincre, et cela avec

d'autant plus de facilité que, si des affirmations de cette nature sont parfois des prétextes, elles répondent aussi souvent à une exacte vérité.

La conséquence de cet état de choses est que le contrôle parlementaire sur la politique extérieure et la diplomatie de l'Etat est relativement assez faible, et que, parallèlement, les gouvernements des Etats démocratiques ont, en ce cas, un pouvoir extrêmement large.

### SECTION III

#### *Le chef de l'Etat.*

Puisque, comme nous venons de le voir, le Parlement ne joue qu'un rôle assez restreint dans la conduite de la politique extérieure et de la diplomatie des démocraties, la question peut se poser de savoir quels sont alors les organes de gouvernement qui détiennent ce pouvoir considérable.

Il faut distinguer suivant que la démocratie est organisée en gouvernement de cabinet ou en régime non parlementaire. Ainsi, la République des Etats-Unis est le type même de la grande démocratie non parlementaire. Elu pour quatre ans, au dernier degré, par le suffrage universel, absolument libre dans le choix de ses ministres qui sont ses agents personnels, et ne sont responsables que devant lui, le président des Etats-Unis est, dans la pleine acception du terme, un véritable chef d'Etat qui marque de son empreinte personnelle la politique extérieure de son pays. De l'Exécutif dépend la

direction des affaires extérieures de la République américaine.

Par contre, le régime parlementaire ne laisse pas au personnage que l'on nomme, cependant, le chef de l'Etat, une part aussi capitale dans la direction de la politique extérieure et de la diplomatie du pays. Avec ce régime, l'autorité suit la responsabilité, et appartient, pour la plus grande part, aux ministres responsables devant le Parlement. Comme l'a dit si justement M. Joseph Barthélémy, « le chef de l'Etat parlementaire règne mais ne gouverne pas ».

Cependant, en Angleterre, il est admis que la Couronne peut participer à chaque étape des négociations diplomatiques; seulement son rôle sera plus ou moins actif selon la personnalité du souverain. Ainsi, dans certaines circonstances, la reine Victoria put modifier, dans un sens favorable au maintien de la paix, la politique extérieure jusqu'alors suivie par ses ministres.

En France, depuis la Constitution de 1875, le Président de la République détient une part de responsabilité dans la conduite de la politique extérieure. D'après la Constitution, « il négocie et ratifie les traités ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui ». Il lui est dû communication de la correspondance diplomatique, des dépêches de nos représentants au dehors. Par ailleurs, il doit tenter d'assurer la continuité de l'action diplomatique malgré les changements de ministères, veiller à l'unité d'action entre ses ministres, à la concordance des efforts militaires et des efforts diplomatiques.

Enfin, le Président de la République doit remplir une mission particulièrement importante lorsqu'il reçoit officiellement les chefs d'Etat des pays alliés ou amis, ou qu'il leur rend leur visite. Ces cérémonies préparent l'accord des diplomaties, le consacrent lorsqu'il a été réalisé, et l'annoncent solennellement au monde ; elles le confirment lorsqu'il peut paraître ébranlé. Réalisée dans certaines circonstances, la portée d'une entrevue entre chefs d'Etat peut revêtir une importance politique considérable, surtout s'il apparaît qu'elle est de nature à faire réfléchir certaines puissances.

A un degré variable selon leur caractère personnel, et la nature de la Constitution, les chefs des Etats démocratiques jouent donc comme codirecteurs inamovibles de la politique étrangère et de la diplomatie, un rôle utile et même indispensable qui, s'il est loin d'être comparable à celui des souverains de droit divin, n'en est pas moins très important.

#### SECTION IV

##### *Le ministre des Affaires étrangères.*

Si les chefs des Etats démocratiques ont le droit et même le devoir de surveiller le déroulement des relations diplomatiques, ils s'en remettent pour le détail au ministre des Affaires étrangères. Ce dernier assure donc d'une manière générale la conduite de la politique extérieure ; mais il doit rendre compte de sa gestion non seulement au chef de l'Etat, mais aussi à tous les autres

ministres. Les grandes décisions concernant la politique étrangère sont prises en conseil des ministres ; tous les membres du gouvernement sont alors mis au courant par les soins du ministre des Affaires étrangères de l'état des négociations et des différentes voies qui s'ouvrent à la diplomatie. Mais il ne s'agit là que des cas les plus graves, et des questions les plus complexes. Généralement, le ministre des Affaires étrangères doit prendre personnellement ses responsabilités. Aussi, l'importance de son rôle est-elle considérable en raison des multiples fonctions qu'il doit remplir. Connaître les institutions, les traditions, les sentiments, les intérêts, le personnel politique de tous les Etats, suivre pas à pas leurs évolutions dans les sens les plus divers, tenir aussi constamment les yeux fixés sur le pays qu'il représente, sur l'état de ses forces militaires, de ses finances, de son économie, de ses entreprises coloniales, se préoccuper d'éclairer et de guider l'Opinion, le Parlement, la Presse, tel est ou devrait être le rôle d'un ministre des Affaires étrangères conscient de la gravité de sa mission.

Dans certains ministères, la compétence technique n'est pas toujours indispensable à la bonne gestion du titulaire d'un Département ; au contraire, le ministre des Affaires étrangères doit pouvoir trancher lui-même les problèmes techniques susceptibles de se poser à lui. Rappelons à ce propos le jugement de Thiers sur l'un de ses adversaires politiques :

« Il pourrait être Président du Conseil, mais non pas » ministre des Affaires étrangères ; il ne sait pas dans » quelle direction coule le Danube. »

C'est que le ministre des Affaires étrangères peut être appelé à dicter lui-même une dépêche, à conclure des arrangements spéciaux qui, sous sa seule signature, prédisent les intérêts de l'Etat qu'il représente. D'autre part, il reçoit lui-même, et généralement sans conseillers, les représentants des puissances étrangères, et peut avoir avec eux de ces conversations confidentielles dont dépend parfois le sort des nations ; une information inexacte donnée involontairement dans ces conditions pourrait avoir des conséquences graves.

En raison de l'importance de ses fonctions, le ministre des Affaires étrangères doit, non seulement être choisi avec soin, mais aussi être maintenu longtemps à la tête de son Département. Son changement peut signifier l'abandon de la politique suivie jusqu'alors par son pays, ainsi qu'il apparut clairement lorsque Delcassé fut sacrifié aux désirs de l'Allemagne. Il faudrait, d'autre part, pouvoir assurer, dans une certaine mesure, au titulaire du ministère des Affaires étrangères, une permanence qui le mette à l'abri des variations trop brusques de la politique intérieure, dont l'instabilité risque bien souvent de nuire aux négociations internationales.

## SECTION V

### *Les agents du ministre des Affaires étrangères.*

En ce qui concerne l'administration intérieure du ministère nous avons vu le grand rôle joué par les commis au XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais ceux-ci demeureraient toujours

à l'administration centrale ; or, ce qui, à ce point de vue, caractérise le *xix<sup>e</sup>* siècle, c'est la suppression de la barrière qui, en raison de l'organisation sociale de la monarchie, avait existé entre le ministère et les postes de l'extérieur. Désormais, l'unification est réalisée, et les passages deviennent fréquents de l'administration centrale aux ambassades et légations, et inversement.

D'autre part, et spécialement en France, le recrutement du personnel diplomatique a été démocratisé à la fin du *xix<sup>e</sup>* siècle.

Pendant longtemps, l'entrée dans la carrière avait été subordonnée à la faveur gouvernementale ; l'institution du concours dont l'idée première revient à M. de Polignac permit d'accorder une plus juste place au mérite et au travail. Cependant, l'on continua de nommer à de hautes fonctions diplomatiques ceux qui par leurs succès dans d'autres domaines s'étaient déjà montrés aptes à bien servir leur pays.

Par ailleurs, le personnel des ambassades et légations a été considérablement augmenté au cours du *xix<sup>e</sup>* siècle. Alors qu'au siècle précédent, l'ambassadeur devait recruter lui-même le personnel nécessaire au bon accomplissement de sa mission, désormais, tous ses principaux collaborateurs font partie du personnel diplomatique proprement dit. Des attachés militaires, navals et commerciaux sont également adjoints aux principales missions diplomatiques.

Les attachés militaires ont une origine diverse. Certains souverains commencèrent par déléguer quelques-uns de leurs officiers d'ordonnance auprès des Cours

étrangères. D'autres détachèrent dans leurs services diplomatiques des officiers qui, au début, furent chargés, entre autres fonctions, de l'étude des questions militaires, et, par la force des choses, finirent par s'occuper uniquement de ces questions. Au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, et bien que participant aux immunités du corps diplomatique, l'attaché militaire n'en fait pas partie ; il n'est qu'un officier en mission à l'étranger sous la protection et le patronnage de l'ambassadeur.

Le développement des relations commerciales entre les différents Etats a conduit également à créer des attachés commerciaux dont le rôle est de s'entourer de tous renseignements concernant l'activité des relations commerciales dans la zone qui leur est affectée.

Quant au service consulaire, dont l'importance numérique est devenue considérable, son rôle est de protéger les nationaux, et de donner assistance au commerce.

Ainsi, à la fin du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, la très grosse majorité du personnel diplomatique est désormais constituée par des hommes ayant toujours appartenu à la Carrière ; mais, comme nous allons le voir maintenant, l'importance de leur rôle sera cependant plus limitée, en raison de l'influence exercée par les progrès scientifiques sur les méthodes diplomatiques.

---

## CHAPITRE III

### L'INFLUENCE DES PROGRÈS SCIENTIFIQUES SUR LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE.

---

Dans tous les domaines, les progrès scientifiques ont toujours bouleversé les techniques anciennes. La diplomatie n'a pas échappé à cette règle générale, et au xix<sup>e</sup> siècle, les découvertes nouvelles ont profondément modifié les méthodes adoptées jusqu'alors. Nous examinerons donc maintenant l'influence exercée par les inventions modernes sur la technique diplomatique, et nous tenterons de dégager les avantages, mais, aussi, les inconvénients résultant de l'application des découvertes scientifiques au domaine des rapports internationaux.

Jusqu'à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, lorsque les agents diplomatiques, ambassadeurs ou ministres, rejoignaient le poste auquel ils avaient été nommés, ils emportaient avec eux les instructions extrêmement précises et détaillées de leur gouvernement ; celles-ci étaient souvent presque définitives, et ils n'en recevaient pour ainsi dire pas d'autres pendant la durée de leur mission, en raison de la lenteur et de l'insécurité des voies de communication terrestres et maritimes. De ce fait, les pouvoirs personnels des ambassadeurs étaient très vastes, et ils

avaient souvent à prendre des initiatives d'une portée considérable. Or, dans le courant du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, les progrès scientifiques, les applications pratiques données à la vapeur et à l'électricité, le remplacement des chaises de poste et des voiliers par les chemins de fer et les vapeurs, et l'amélioration corrélative des relations postales, l'apparition du télégraphe électrique, et, en fin de siècle, du téléphone, ont profondément modifié cet état de choses. A partir de la seconde moitié du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, et en empruntant les services réguliers de chemins de fer et de paquebots qui, désormais, sillonnent le globe, les agents diplomatiques sont à même de recevoir de leur gouvernement des instructions directes et orales. Par exemple, grâce à l'établissement du réseau ferroviaire européen, il devient possible en moins d'une semaine à l'ambassadeur de France à Vienne de venir à Paris, d'y consulter son gouvernement, et de regagner son poste. En six jours, l'ambassadeur de France aux Etats-Unis peut atteindre Washington, alors qu'au temps de la guerre d'indépendance Benjamin Franklin devait mettre plusieurs semaines pour gagner l'Europe.

Par ailleurs, en raison de l'accélération des moyens de transport, la valise diplomatique arrive à destination rapidement et régulièrement. Moyen commode pour un gouvernement de faire parvenir ses instructions à ses représentants à l'étranger, la valise diplomatique est d'origine très ancienne; mais ce n'est qu'à partir du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle que le respect par les Etats des règles internationales diminue fortement les risques d'interception ou de détournement de son contenu. Les agents diplo-

matiques peuvent ainsi recevoir aisément, au cours de leur mission, de nouvelles directives de leur gouvernement, et le délai relativement bref séparant l'expédition et la réception de la valise peut permettre aux instructions de n'être pas dépassées par la marche des événements.

Mais ce qui bouleversa véritablement la technique diplomatique, ce fut l'apparition du télégraphe, surtout du télégraphe électrique. Le premier télégraphe fut, on le sait, le télégraphe optique ou aérien. Mis en service en 1793, il commença son service en annonçant à la Convention une victoire. Comme on peut en juger par un rapport de Lakanal au nom du Comité de l'Instruction publique, on lui attribuait, en cette période troublée, une valeur essentiellement militaire :

« Depuis plusieurs années, le citoyen Chappe travaille à perfectionner le langage des signaux, convaincu que, porté au degré de perfection dont il est susceptible, il peut être d'une grande utilité dans une foule de circonstances, et surtout dans les guerres de terre et de mer où de promptes communications et la rapide connaissance des manœuvres peuvent avoir une si grande influence sur le succès. »

Le télégraphe n'était alors qu'un service de gouvernement. Après la Convention, l'Empire l'utilisa, car c'était pour le pouvoir central un moyen très commode de communiquer rapidement ses ordres à ses divers agents. Des lignes partant de Paris dans les différentes directions furent bientôt établies. En 1805 et 1806, on les prolongea jusqu'à Rome et Amsterdam ; l'Empire s'étendait jus-

que là. Mais, après la chute de Napoléon, ces sections furent détruites, et, pendant près d'un demi-siècle, la France fut seule à posséder un réseau de télégraphie optique ; l'œuvre de Chappe n'avait pu atteindre le domaine international, et, en France même, les conditions atmosphériques commandaient par trop ce mode de propagation des nouvelles.

Ce fut entre 1840 et 1846 que l'on commença à établir en France, en Angleterre, et en Europe centrale, les premières lignes de télégraphie électrique. Quelques années plus tard, on s'efforça de construire des câbles sous-marins. Le premier câble fut posé entre la France et l'Angleterre, le 25 septembre 1851, par la Compagnie du télégraphe sous-marin de la Manche ; les points d'atterrissage étaient Douvres et Calais. Mais, pour l'établissement d'un service international, bien des points restaient à régler. En effet, des ententes étaient nécessaires au sujet de l'établissement des fils, des appareils, de la langue, des signes, des heures d'ouverture et de fermeture des bureaux. En outre, chaque Etat étant souverain sur son territoire, le besoin d'un accord international se faisait sentir pour le raccord des lignes joignant deux pays étrangers. A la suite de la constitution de l'Union internationale, en 1865, le service télégraphique international put être établi.

L'organisation du réseau télégraphique international eut une double influence sur les méthodes diplomatiques : indirecte par la diffusion rapide des nouvelles dans le public, directe par l'emploi du télégraphe dans le domaine des relations diplomatiques.

La création des grandes agences de presse, Havas, Reuter, eut pour conséquence de porter extrêmement rapidement les nouvelles à la connaissance de la population. Aussi les réactions des opinions publiques devinrent-elles plus vives lorsque le facteur temps ne fut plus à même de jouer son habituel rôle modérateur. Avant l'établissement du réseau télégraphique, les nouvelles d'Afrique, d'Amérique ou d'Asie ne parvenaient à la connaissance des capitales européennes qu'après de longues semaines, ou même des mois. En Europe même, la transmission des nouvelles exigeait un délai généralement assez long. Ainsi les événements avaient le temps d'évoluer avant que les opinions publiques alertées n'aient eu le temps de réagir trop vivement. Or, en matière de politique extérieure, un problème paraît d'autant plus complexe qu'il est d'actualité ; une fois que la solution en est trouvée, les discussions auxquelles il peut donner lieu n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, et sont rarement à même de changer le cours d'une politique désormais arrêtée. La transmission immédiate des nouvelles donne aux faits un caractère de brûlante actualité et ne permet plus toujours de les considérer avec le sang-froid cependant indispensable ; prodigieux instrument d'information, le télégraphe permet d'établir un dialogue rapide incessant, mais parfois néfaste, entre les membres dispersés de la Communauté humaine.

En ce qui concerne les méthodes diplomatiques proprement dites, dans les cas urgents, le gouvernement, et en particulier le ministre des Affaires étrangères, peut envoyer des dépêches à ses agents de l'étranger, et leur

donner ainsi des instructions rapides et précises. Le plus souvent ces télégrammes sont chiffrés, et chaque ambassade ou légation possède des agents spécialement affectés à la traduction en clair des dépêches reçues. La diplomatie est ainsi obligée de suivre une cadence accélérée. En effet, d'une part les diplomates reçoivent rapidement les ordres de leur gouvernement, et lui font parvenir instantanément leurs informations ; d'autre part, ils ne peuvent ignorer ce qui se passe dans les Etats autres que celui où ils sont en mission.

Tout à fait en fin de siècle, l'emploi du téléphone est encore venu bouleverser les méthodes diplomatiques en permettant aux gouvernements d'avoir des conversations directes avec leurs agents sans que ceux-ci quittent leur poste. Mais, en temps de guerre, il était à craindre que la destruction des câbles télégraphiques et téléphoniques par les Etats belligérants n'interrompît les communications des Etats neutres. Ceci n'est plus à redouter depuis l'apparition de la télégraphie sans fil, et en tout temps, le monde entier devient assuré d'être informé — immédiatement sinon exactement — des plus récents événements.

Sur le plan diplomatique, une des conséquences de l'emploi du télégraphe et du téléphone est évidemment la diminution de la responsabilité, des pouvoirs, et donc de l'influence des agents diplomatiques. Universellement présent, le ministre des Affaires étrangères ne laisse que peu d'initiative à ses représentants qui, de plus en plus, tendent à devenir des agents d'information et de transmission. Alors qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle les négociations étaient

menées de bout en bout par les représentants des Etats, désormais ceux-ci doivent constamment en référer à leurs gouvernements.

Mais quel jugement porter sur les nouveaux moyens de transmission ? En 1868, deux ans avant la dépêche d'Ems, M. de Beust, alors ministre des Affaires étrangères de l'Empire d'Autriche-Hongrie, après avoir posé en principe que le télégraphe est un instrument de paix, se montrait très nettement favorable à l'invention nouvelle :

« Certes, il ne manquera pas d'esprits sceptiques qui  
» m'objecteront qu'un long état de paix dont jouissait  
» l'Europe a fini à peu près à l'époque où les chemins  
» de fer et le télégraphe se sont établis et étendus avec  
» une remarquable rapidité, et que nous avons vu alors  
» se succéder en l'espace de douze années, trois guerres  
» sanglantes, tandis que l'autre hémisphère fut témoin  
» d'une guerre civile dont l'histoire n'offre pas d'exem-  
» ple. Mais, serait-il juste d'en rechercher la cause dans  
» ces merveilleuses conquêtes du genre humain ? Ne  
» faut-il pas reconnaître que celles-ci ont servi à adou-  
» cir et à abrégé des calamités qui eussent été épar-  
» gnées à l'Europe, si ce long état de paix que l'on re-  
» grette aujourd'hui eut été mieux employé à les pré-  
» venir. »

» Réjouissons-nous sans réserve des progrès que les  
» facilités de communication assurent à la civilisation.  
» Elles ne profitent pas seulement au bien-être matériel  
» et au développement intellectuel des peuples ; c'est  
» encore et surtout au maintien des rapports pacifiques

» entre eux qu'elles contribuent d'une manière efficace.  
» Le télégraphe, surtout, transmet, lorsqu'il en est encore  
» temps, des conseils de prudence et de modération ; il  
» arrête des actes précipités, il fait cesser les malenten-  
» dus, il fait renaître la confiance souvent en autant de  
» minutes qu'il fallait autrefois de jours et de nuits pour  
» y parvenir. »

Pour notre part, nous ne partagerons pas entièrement la confiance de M. de Beust qui, il est vrai, n'était basée que sur une expérience de quelques années. En établissant le dialogue à distance, le télégraphe risque de transformer une négociation en discussion ; il oblige à répondre subitement, sous l'empire de la passion excitée par tel fait qui vient de se passer, et ne laisse pas à l'esprit le temps de se calmer. Si, dans une négociation, l'une des parties est de mauvaise foi, le télégraphe peut tenir un rôle des plus dangereux. Deux ans après la Conférence télégraphique de Vienne, la dépêche d'Ems allait avoir une influence prépondérante dans les causes immédiates du déclanchement de la guerre franco-allemande. En dehors de ce télégramme fameux qui permit à Bismarck de faire prévaloir sa volonté guerrière sur les désirs pacifiques de Guillaume I<sup>er</sup>, l'invention nouvelle ne cessa pas d'avoir une influence néfaste pendant toute la période de tension diplomatique qui précéda la guerre. Fonctionnant sans arrêt entre les capitales européennes, permettant aux nouvelles de se succéder à une cadence accélérée, le télégraphe contribua pour une large part à l'énervement des opinions publiques qui finit par entraîner les gouvernements vers un

conflit cependant évitable. Dès le 5 juillet, Napoléon III parlant au ministre espagnol n'avait-il pas déclaré :

« Il n'y a pas dans cette question de différence entre » un gouvernement parlementaire ou personnel ; l'un » et l'autre sont sous la pression de l'opinion publique, » et celle-ci repousse de toute ses forces les manœuvres » hostiles à la France. »

À Berlin comme à Paris, le texte de la dépêche de Bismarck avait surexcité au plus haut point le sentiment national. Le télégraphe ne laissait point aux opinions le temps nécessaire pour se calmer. Le 14 juillet 1870, à la gare d'Ems, le roi de Prusse et Benedetti, l'ambassadeur français, échangeaient des saluts courtois, cependant qu'à Paris la foule brisait les vitres de l'ambassade prussienne, et qu'à Berlin toutes les rues retentissaient du cri de « Au Rhin ! ».

D'autre part, le gouvernement français qui prit l'initiative de la déclaration de guerre eût peut-être été plus réservé sans les dépêches de ses agents à l'étranger. Notre envoyé à Vienne, homme de peu d'expérience, câblait sans arrêt que la France pouvait entièrement compter sur l'Autriche. D'après les nouvelles de Rome, l'Italie avait promis son appui. Enfin, les renseignements émanant des Etats de l'Allemagne du Sud faisaient escompter la neutralité bienveillante, sinon le concours immédiat de la Bavière et du Wurtemberg.

La guerre franco-allemande eut des causes lointaines qui sortent du cadre de cette étude. Mais il semble bien que la technique nouvelle, l'envoi incessant des dépêches, les communications télégraphiques des gouverne-

ments et de leurs agents, la propagation rapide d'informations trop souvent controuvées mais contribuant à exciter des opinions déjà nerveuses, eurent pour conséquences sinon de provoquer, du moins de hâter le déclanchement du conflit.

Certes, dans bien des cas, les inventions modernes, et en particulier le télégraphe, peuvent servir à transmettre des conseils de prudence et de modération, ainsi que l'admettait M. de Beust, et bien que l'hypothèse inverse ne doive pas être exclue *a priori*. Mais, quoi qu'il en soit, la disparition, au XIX<sup>e</sup> siècle, du facteur temps qui, jusqu'alors, avait eu très souvent une influence apaisante et lénifiante sur les rapports internationaux, est sans doute regrettable.

---

## CHAPITRE IV

### RAPPORTS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET DES MÉTHODES DIPLOMATIQUES, AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE.

---

Le début du xix<sup>e</sup> siècle avait été marqué, on le sait, par une tentative de Directoire des puissances. A la suite de son échec, l'on en revint assez rapidement à la vieille notion de l'équilibre, avec sa corollaire, la non-intervention des Etats dans les affaires internes des autres. Mais, désormais, ce principe n'est plus limité au Continent européen; fiers des prérogatives qu'ils possèdent sur le Continent américain, les Etats-Unis entendent les défendre envers et contre tous. Mais la non-intervention prend alors chez eux une forme spéciale sous le nom de doctrine de Monroe. Elle était spécialement dirigée contre les Puissances européennes qui auraient pu être tentées de venir en aide à l'Espagne, alors en lutte contre ses colonies révoltées. Bien qu'interdisant aux Etats européens de s'immiscer, sous quelque prétexte que ce soit, dans les affaires américaines, la doctrine de Monroe permettait à la diplomatie des Etats-Unis de s'intéresser de très près aux affaires intérieures des autres Etats américains, et d'intervenir chaque fois que leurs intérêts ou ceux de leurs nationaux étaient en jeu.

En Europe, les méthodes diplomatiques des différents Etats s'adaptèrent au principe déjà ancien de l'équilibre. Cependant, au cours du xix<sup>e</sup> siècle, l'apparition de Puissances nouvelles, Allemagne et Italie, modifia fondamentalement les rapports des forces en présence.

La constitution de ces Etats ne put d'ailleurs s'opérer que grâce à l'application du principe des nationalités qui, pour l'Italie, aboutit à l'unité, alors que l'Allemagne devenait une union fédérative.

Mais une des conséquences malheureuses de l'apparition des Etats nouveaux fut que le principe de l'équilibre fut vicié et dégénéra. L'Europe vécut désormais sous le régime de la paix armée. En effet, il était apparu clairement à tous que la victoire de la Prusse sur la France n'avait été rendue possible que grâce à la minutieuse organisation militaire qu'elle avait su constituer dès le temps de paix. Aussi, après 1870, les grandes Puissances continentales suivirent cet exemple, et firent appel à la conscription. On en vint, ainsi, à consacrer le principe brutal suivant lequel la valeur d'une nation se mesure uniquement à sa puissance militaire. La menace de guerre devint le meilleur des instruments diplomatiques. On n'admet un Etat à faire valoir ses droits dans une conférence internationale que du jour où, comme le Japon, il a fait la preuve de sa force, ou réussi à trouver un allié intéressé qui puisse opposer à la menace une menace au moins égale ; toute la diplomatie de la fin du xix<sup>e</sup> siècle repose sur ces combinaisons de force, et l'alliance franco-russe était une réplique à la Triple qui depuis 1882 assurait aux Empires centraux une puissance indéniable.

Ainsi conçue, la notion de l'équilibre devient dangereuse, car il faut toujours craindre que survienne un moment où s'affronteront les puissances en présence.

Certes, l'épreuve de force que faisait pressentir cette politique put longtemps être différée. Au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, les hommes d'Etat et les peuples ont désormais le sentiment d'une solidarité unissant les diverses nations. De là, les nombreux Congrès affirmant cette communauté, les nombreuses unions proclamant cette solidarité. A cet égard, la transformation économique qui s'est produite au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle a eu, par certains côtés, d'heureux effets en créant mille liens nouveaux entre des Etats à conceptions ou à civilisation différentes. Mais, aussi, les rivalités économiques sont devenues beaucoup plus âpres entre les différentes puissances industrielles, commerciales ou financières, toujours prêtes à se disputer les occasions possibles de profit, car l'accroissement des ressources des Etats pose aussi le problème des débouchés. Malgré tout, le développement des relations industrielles ou commerciales impose les traités de commerce, et l'activité économique internationale doit être organisée. La diplomatie de la fin du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle est ainsi profondément affectée par la fréquente répétition de conférences internationales où siègent côte à côte les représentants d'Etats dont les intérêts politiques diffèrent.

Pour assurer une paix stable, nécessaire au fonctionnement de l'économie internationale, on tenta à plusieurs reprises, et notamment aux Conférences de La Haye, en 1899 et 1907, la réalisation d'une convention générale d'arbitrage qui aurait eu pour but de régler

pacifiquement tous les litiges internationaux, et d'écarter par là même toute menace de conflit armé. D'autre part, on avait réussi à codifier les lois de la guerre terrestre ou maritime, à définir les divers modes de blocus, à délimiter la contrebande de guerre. L'adoption de la Convention générale d'arbitrage aurait d'ailleurs rendu ces règles sans objet.

Mais, pour être universel, le Droit international doit pouvoir être la résultante des différentes conceptions philosophiques des Etats qui composent la Communauté internationale. Or, à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, il y avait en Europe incompatibilité absolue entre les conceptions des Empires centraux, Allemagne et Autriche-Hongrie, et celles des Puissances occidentales, France et Angleterre. De nombreux publicistes allemands préconisaient ouvertement la rupture au profit des Empires centraux de l'équilibre de force existant en Europe. Voici ce qu'écrivait à ce sujet le Dr Georges Bernhard :

« On ne peut tendre autour de l'Europe un réseau de » conventions internationales. C'est une mauvaise méthode. Elle désarme les forts au profit des faibles. Le » droit n'a de solidité dans le monde que s'il est soutenu » par la force. Le meilleur moyen d'assurer la paix en » Europe est d'y constituer un groupe d'Etats assez fort » pour qu'on n'ose pas s'attaquer à lui. L'Allemagne et » l'Autriche-Hongrie doivent former un seul bloc au » centre de l'Europe. »

S'inspirant de cette théorie, la diplomatie allemande s'efforça par tous les moyens d'empêcher un accord général qui eût assuré la paix à l'Europe.

Aspirant à l'hégémonie, l'Allemagne ne pouvait admettre qu'un équilibre de forces fut maintenu en Europe; il lui fallait le rompre, fût-ce au plus haut prix. Ceci explique l'attitude de la diplomatie allemande lors des Conférences de La Haye. L'Allemagne ne voulut pas adopter la Convention générale d'arbitrage obligatoire, même dans les cas où elle en avait déjà reconnu la nécessité par des traités particuliers conclus avec certains Etats. C'est que, d'après la théorie de Jhering, l'arbitrage porte atteinte à la souveraineté absolue de l'Etat dont le droit de guerre est la plus haute manifestation. Pour les théoriciens allemands, la force justifie tout ; elle donne aux Etats forts le droit d'opprimer les Etats faibles. La nation qui lutte pour la satisfaction d'un intérêt est présentée comme obéissant à une force indépendante d'elle, et qui lui est supérieure ; il s'agit alors d'un phénomène auquel il n'y a pas à mêler des considérations de morale et de droit. Bien mieux, les auteurs allemands font appel à la théorie du fatalisme pour justifier leurs conceptions particulières : fatalité économique qui oblige un peuple industriel à s'emparer des matières premières, des mines de charbon et de fer ; fatalité ethnique qui contraint un peuple prolifique à prendre sa place au soleil ; fatalité raciale qui oblige le peuple qui incarne la pureté d'une race, qui a le dépôt de ses traditions, à soumettre à son autorité les frères de la même race ; fatalité de la culture supérieure qui prédestine l'Allemagne à être maîtresse de la nouvelle Europe.

En face de ces théories à la gloire de la force se dressaient celles des Puissances qui avaient pour idéal le

respect du droit et de la liberté. Depuis la Révolution, et sauf de rares éclipses, la France avait lutté pour les libertés. De même, en Angleterre, existait une règle non écrite, mais profondément gravée dans la morale et la sensibilité, et selon laquelle l'abus de la force, la « cruelty », est une chose dégradante, une chose qui avilit. Incarnée par la France et l'Angleterre, la civilisation occidentale s'était laissée distancer sous le rapport de l'organisation et du travail scientifique ; l'individualisme, parfois excessif, y gênait l'effort collectif ; elle n'était pas exempte d'erreurs et de défaillances, mais sa supériorité résidait dans son principe, le libéralisme.

L'on conçoit aisément que dans ces conditions la diplomatie de l'Allemagne ait travaillé dans un sens peu favorable au maintien de la paix. Une note secrète datée de 1913 et adressée à l'ambassadeur d'Allemagne à Vienne traduit parfaitement l'état d'esprit qui régnait à Berlin depuis déjà plusieurs années :

« Il faut, disait la note, mener les affaires de telle  
» sorte que sous la pesante impression d'armements  
» puissants, de sacrifices considérables, et d'une situa-  
» tion politique tendue, le déchaînement de la guerre  
» soit considéré comme une délivrance parce qu'après  
» viendraient des décades de paix et de prospérité  
» comme après 1870. »

La guerre devint inévitable parce qu'elle paraissait indispensable aux Empires centraux pour assurer définitivement leur hégémonie, leur puissance, leur richesse. Elle put être différée grâce à la souplesse et aux concessions multiples de la diplomatie des Puissances

occidentales. Mais il vint un jour où celles-ci durent choisir entre le triomphe du militarisme germanique et la lutte pour les libertés. Ce peut être une méthode diplomatique que de déchirer purement et simplement un traité qui vous gêne. Mais, en considérant comme des chiffons de papier les traités de 1831 et 1839 qui garantissaient la neutralité de la Belgique, le chancelier Bethmann-Holweg donnait à l'Angleterre entière la conviction profonde qu'à l'emploi de la force, seule la force peut répondre.

---



## TROISIEME PARTIE

### **Les nouvelles méthodes diplomatiques**

---

De 1914 à 1918, la lutte entre les Puissances belligérantes ne fut pas circonscrite aux seules opérations militaires, et, sur le plan diplomatique, de grands efforts furent faits par les deux blocs antagonistes pour attirer dans leur camp les Etats restés neutres au début du conflit. C'est ainsi que, fin octobre 1914, la Turquie, abandonnant la neutralité qu'elle avait affectée jusqu'alors, attaqua les Russes dans la Mer Noire, et permit à l'Allemagne de menacer l'Egypte, et d'étendre la guerre jusqu'aux confins de l'Asie occidentale. Quelques mois plus tard, la Bulgarie se joignait à son tour aux Empires centraux.

Par contre, l'Italie se dressait contre ses anciens alliés de la Triplice, et rejoignait la coalition opposée. Un accord secret conclu à Londres lui avait promis le Trentin, Trieste, et une partie du littoral dalmate, c'est-à-dire toute l'Italie « irredenta ». Puis, en 1916, le Portugal et la Roumanie entraient à leur tour en guerre contre les Empires centraux.

Enfin, en 1917, les Etats-Unis, répudiant pour la pre-

mière fois la doctrine de Monroe, décidaient d'intervenir dans les affaires d'Europe, et déclaraient la guerre à l'Allemagne, puis à l'Autriche-Hongrie. Dans son message au Congrès, le Président Wilson avait dénoncé « cette menace d'intrigue et de force que nous voyons » maintenant être la Puissance germanique, une chose « sans conscience et sans honneur ». Les Etats-Unis ne pouvaient tolérer plus longtemps les entraves apportées par l'Allemagne au droit des neutres à la libre navigation. L'intervention américaine eut pour cause indirecte la guerre sous-marine déclanchée par l'Allemagne.

Pendant toute la période de la guerre, et bien que les belligérants se soient attachés particulièrement à gagner les opinions publiques des Etats restés neutres, les méthodes diplomatiques ne différèrent pas sensiblement de celles qui avaient été employées jusqu'alors. Tout au contraire, à partir de 1919, la création de la Société des Nations fit naître des conditions nouvelles pour la diplomatie de la plupart des Etats : l'instauration de la sécurité collective devait avoir, en effet, une répercussion profonde sur les rapports internationaux. Mais l'épreuve du temps se chargea de montrer que la S.D.N., clé de voûte du nouvel édifice international, était loin d'être entièrement conforme à l'image qu'en avait tracée le Président Wilson dans ses déclarations primitives. L'échec de la Conférence du désarmement, l'abandon de la Ligue par certaines Puissances, eurent pour conséquences le retour à la politique des alliances qui se traduisit par des méthodes diplomatiques absolument particulières à l'époque contemporaine.

Nous étudierons donc l'influence exercée tout d'abord sur les méthodes diplomatiques par la création de la Société des Nations et l'instauration de la sécurité collective. Après quoi, nous examinerons les aspects généraux des méthodes diplomatiques contemporaines dont les caractéristiques furent peut-être particulièrement sensibles lors des récentes modifications du statut territorial de l'Europe centrale.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA SÉCURITÉ COLLECTIVE ET LES MÉTHODES DIPLOMATIQUES.

---

Pendant la guerre même, et particulièrement dans les pays anglo-saxons, un puissant mouvement d'opinion s'était produit en faveur de l'adoption de mesures destinées à empêcher le retour d'un aussi horrible conflit. Différents groupements s'étaient constitués dans ce but, et lorsque, le 8 janvier 1918, le Président Wilson, s'adressant au Congrès américain, exposait à quelles conditions une paix juste pourrait être réalisée, il mentionnait expressément dans le dernier de ses Quatorze points la création d'une Société des Nations « procurant à tous » les Etats grands ou petits des garanties mutuelles » d'indépendance politique et d'intégrité territoriale ».

Quand les Empires centraux, vaincus, durent conclure la paix, ce fut sur les bases définies en janvier 1918 par le Président Wilson. La Société des Nations commença donc à prendre corps dès les réunions préparatoires de la Conférence de la paix; puis, le Pacte, charte de la Société, fut incorporé au traité de Versailles. En effet, les problèmes à régler étant vastes, et la Conférence de la paix ne pouvant siéger indéfiniment, il appartenait

à la Société d'achever l'œuvre entreprise. Le Pacte devenait ainsi la préface du statut nouveau de l'Europe et du Monde; sous l'égide des grandes puissances, la Société devait d'abord veiller à l'exécution même du traité de paix, et résoudre les difficultés que son interprétation pouvait susciter; en outre, il lui fallait s'efforcer de prévenir les conflits et d'empêcher le recours aux armes dans un Monde encore agité.

Mais la création de la Société des Nations avec sa conséquence, l'instauration de la sécurité collective, instituait des problèmes nouveaux pour la diplomatie de la plupart des Etats membres de la nouvelle Communauté internationale. Pour certains, il s'agissait de faire abstraction de toutes leurs traditions historiques ou nationales. En particulier, les Etats-Unis devaient abandonner la fameuse doctrine de Monroe qui, pendant près d'un siècle, avait été la base de leur politique extérieure. Du fait de l'assistance mutuelle que devaient se prêter les Etats, la grande république américaine risquait de se trouver constamment engagée dans les affaires d'Europe; aussi, l'opinion américaine imposait-elle le retour à la politique traditionnelle des mains libres, et la Société des Nations, création wilsonnienne, dut enregistrer la carence des Etats-Unis.

Malgré cette abstention, la Société réussit à grouper la très grosse majorité des Etats indépendants; et, à l'apogée de sa puissance, elle en compta une soixantaine. Les neutres, puis le groupe des Empires centraux avaient été, en effet, invités successivement à se joindre aux membres originaires, signataires du traité de paix aux

côtés des Alliés. Genève, siège de la Société, devint alors le centre de l'activité diplomatique, et le fonctionnement normal des organes de la Société ne manqua pas d'avoir une grande influence sur les méthodes diplomatiques.

D'une part, les sessions de l'Assemblée ou même du Conseil sont en principe publiques; les séances privées ne sont que l'exception. Une nombreuse assistance, parmi laquelle des journalistes appartenant à tous les grands quotidiens, est ainsi présente lors de la discussion de l'ordre du jour. Lorsque, à la tribune de Genève, un gouvernement est amené à faire préciser par ses représentants son attitude sur telle ou telle question, le monde entier est immédiatement informé de ses sentiments. On a dit que la Société des Nations n'est pas une sorte de super-Etat. Les séances de l'Assemblée ou du Conseil ne sont peut-être pas non plus celles d'un Parlement international, mais, malgré tout, les problèmes s'y discutent en pleine lumière, et dans une atmosphère bien peu semblable à celle des chancelleries.

Par ailleurs, les délégations ont généralement pour chef le ministre des Affaires étrangères, et comprennent également, en dehors des experts, deux ou trois personnalités politiques, ministres ou hommes d'Etat. La régularité et la fréquence des sessions du Conseil ou de l'Assemblée permettent aux membres des différentes délégations de se rencontrer habituellement, et de confronter leurs points de vue sur les problèmes qui les préoccupent. Les couloirs du Palais des Nations, ou même certains lieux réputés des bords du Léman, deviennent ainsi des endroits de réunion où sont examinées, discutées, et parfois même réglées les questions pendantes.

Nous voici bien loin de la vieille méthode des négociations entre chancelleries. Certes, elle subsiste. Mais les diplomates des ambassades et des légations ne peuvent avoir que des pouvoirs forcément limités lorsque des positions publiques sont prises à Genève par leur gouvernement, et que des contacts directs et fréquents sont établis entre leur chef direct, le ministre des Affaires étrangères, et ceux des autres Etats.

Au fond, certaines des dispositions du Pacte de la Société des Nations ont réagi sur les méthodes diplomatiques. L'instauration de la sécurité collective transforma les conceptions anciennes relatives aux alliances.

Nous avons vu précédemment que, jusqu'en 1914, la diplomatie avait basé l'équilibre européen sur les alliances, tandis que, sur le Continent américain, la doctrine de Monroe assurait le maintien de la paix au moyen d'une entente régionale.

Après la guerre, la question se posa de savoir si les membres de la Société des Nations pouvaient encore contracter des alliances, et, dans l'affirmative, sous quelles conditions.

L'article 20 du Pacte de la S.D.N. dispose, en effet :

« Les membres de la Société reconnaissent, chacun  
» en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge  
» toutes obligations ou ententes « inter se », incompati-  
» bles avec ses termes, et s'engagent solennellement à  
» ne pas en contracter à l'avenir de semblables. Si, avant  
» son entrée dans la Société, un membre a assuré des  
» obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il  
» doit prendre des mesures immédiates pour se dégager  
» de ces obligations. »

Si le recours à la guerre avait été absolument interdit par le Pacte, il est clair que les alliances, conventions conclues en vue d'un conflit éventuel, fussent devenues toutes inutiles, et qu'il eût fallu les prohiber. Mais, même après le Pacte, la guerre demeurerait juridiquement possible, notamment en vertu de la fameuse clause de réserve de souveraineté du paragraphe 8 de l'article 15. Aussi, différents Etats européens, et, en particulier, la France et les nouvelles Puissances de l'est, ne trouvant pas de garantie suffisante dans les articles 10 et 16 du Pacte, se prémunirent par des conventions particulières contre une agression éventuelle. Les accords franco-belge, franco-polonais et franco-tchèque, ainsi que ceux ayant servi de base à la formation de la Petite Entente, furent conclus dans cet esprit.

Toutes ces conventions se rattachent à ce qu'on appelle en droit international des alliances défensives, c'est-à-dire qu'elles tendent uniquement à maintenir le statu quo et à le protéger contre toute modification tentée par les armes.

Ce que le Pacte a prohibé, ce sont les alliances offensives qui, elles, ont pour objet « d'obtenir par une guerre soutenue en commun une modification à l'état de choses présent ».

C'eût été, en effet, une grave erreur que d'englober sous la même réprobation toutes les alliances, celles inspirées par le désir de paix en face d'un danger commun, et celles visant à des agrandissements territoriaux aux dépens d'autrui. Tout dépend du but poursuivi. Mais la distinction entre les deux genres de conventions est par-

fois assez malaisée à faire, et peut donner lieu à des appréciations subjectives plus ou moins arbitraires. Une alliance est force de paix ou force de guerre selon l'esprit dans lequel on la pratique.

Si les sanctions édictées par le Pacte avaient été d'une efficacité certaine, les alliances, expédient politique dirigé contre un violateur éventuel de la paix, auraient perdu leur signification. La sécurité collective eût été assurée, s'il était apparu clairement que toutes les Nations étaient prêtes à se dresser, immédiatement, et avec toutes leurs forces, contre toute tentative d'agression. Malheureusement, la notion de sécurité collective subit dans le temps une évolution fâcheuse, et ne résista pas à l'épreuve des faits. Nous allons voir comment les principales Puissances l'ont abandonnée pour en revenir à la vieille politique de l'équilibre par les alliances.

Une des causes profondes de l'échec de la sécurité collective fut l'impossibilité d'arriver à un accord sur le désarmement. Obtenir par un échange de garanties réciproques la réduction au minimum des armements nationaux avait été un des points du programme du Président Wilson.

Puis, le Pacte lui-même avait donné compétence au Conseil pour préparer un plan de limitation des armements. Or, en juillet 1932, la Conférence du désarmement dut être ajournée « sine die » à la suite de dissentiments politiques graves survenus entre ses membres. L'Allemagne quittait la Conférence du désarmement, et déclarait ne vouloir y être représentée à nouveau que lorsque l'égalité des droits lui serait reconnue.

En effet, les conceptions françaises, anglaises et allemandes s'étaient heurtées lorsqu'il avait fallu adopter une méthode pouvant servir de base au désarmement.

La France ne voulait désarmer qu'après l'adoption d'une Convention générale d'arbitrage, et la création d'une armée internationale assurant la sécurité collective. L'Angleterre entendait commencer par le désarmement lui-même, en prenant comme base les effectifs de 1932. Quant à l'Allemagne, elle voulait obtenir, en matière militaire, l'égalité des droits avec les autres puissances, avant d'accepter le projet de désarmement général. Dans ces conditions, chacune des puissances demeura sur ses positions, et le projet aboutit forcément à un échec.

A partir de ce moment, la sécurité collective commença à paraître chimérique à beaucoup d'Etats. Puis, quelques mois après l'avènement du national-socialisme, l'Allemagne, suivant l'exemple du Japon, se retira de la Société des Nations. Lorsqu'en mars 1935, elle dénonça la Partie V du traité de Versailles, et rétablit le service militaire obligatoire, l'organisme de Genève ne réagit que verbalement.

Quelques mois plus tard, l'affaire d'Ethiopie devait achever de jeter le trouble dans l'esprit des partisans les plus acharnés de la sécurité collective. La stricte application à l'Italie des sanctions prévues par le Pacte eût peut-être déclenché un conflit européen. Mais les demi-mesures adoptées ruinèrent à la fois la sécurité collective et l'accord de Stresa, dans lequel l'Europe avait cru pouvoir trouver une paix durable, malgré le réarme-

ment allemand. Certes, il était difficile à la S.D.N. d'adopter une attitude ferme, ou, au contraire, de renoncer aux sanctions, alors que ses membres étaient divisés, et que, à l'intérieur même de chaque Etat, les controverses les plus vives se faisaient jour. Mais, avec la solution hybride adoptée, le conflit italo-éthiopien marquait la fin de la sécurité collective. Désormais, l'Italie se tournait vers l'Allemagne, et la France et l'Angleterre pensaient assurer par un accord leur sécurité mutuelle. C'était bien le retour à la politique des alliances.

On put assister alors à toutes les violations du Pacte sans que la S.D.N. impuissante et divisée tentât de réagir. La réoccupation de la zone démilitarisée rhénane, l'intervention en Espagne, l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne, s'effectuèrent sans que la S.D.N. intervînt; l'organisme de Genève était frappé de paralysie. A Munich, le 29 septembre 1938, un véritable Directoire européen, réuni sous la pression des événements, modifia le statut territorial de l'Europe centrale : la S.D.N., ou du moins celle conçue sous sa forme primitive, avait définitivement abdiqué.

Il ne nous appartient pas d'apprécier ici les accords de Munich. Rappelons seulement que, lorsqu'ils eurent été signés, ils furent qualifiés de Pacte à Quatre. Quelques années auparavant, ce terme avait déjà été employé pour désigner les accords conclus à Rome, en juillet 1933, entre la France, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie. Déjà, à cette époque, cette tentative d'organisation de la paix avait suscité de vives critiques, princi-

palement en France et dans les petits Etats européens. On lui avait reproché, notamment, d'être la résurrection de la Sainte-Alliance, d'une Sainte-Alliance encore plus dangereuse que la première, car si celle-ci fut conservatrice, la nouvelle devait, selon les craintes exprimées, avoir pour but le bouleversement territorial de l'Europe au seul gré des puissants du jour.

Cependant, le Pacte à Quatre de 1933, conçu tout entier dans le cadre de la S.D.N., était indissolublement lié à l'institution genevoise. Quittant Rome, une fois sa mission terminée, M. Henry de Jouvenel, ambassadeur de France, pouvait déclarer :

« Le Pacte à Quatre est une méthode de collaboration » entre les Quatre Puissances, membres permanents du » Conseil de la S.D.N. ».

Dans l'exposé des motifs, les Hautes Parties contractantes avaient tenu à se déclarer « soucieuses de donner » leur pleine efficacité à toutes les dispositions du Pacte » de la Société des Nations, en se conformant aux méthodes et aux principes qui y sont prévus, et auxquels » elles n'entendent pas déroger ».

Au moyen du Pacte, les grandes Puissances entendaient bien pouvoir régler d'un commun accord un certain nombre de problèmes politiques, mais cela dans le cadre de la S.D.N., et en conformité avec les principes mêmes du Pacte qui, dans son article 19, prévoyait la révision des situations internationales, susceptibles de mettre en péril la paix du monde.

Parce que la Société des Nations n'a pas su se réformer, les problèmes internationaux ne pourront désor-

mais avoir pour base de règlement qu'un simple rapport de forces entre les Puissances. C'est pour éviter un conflit dont l'imminence faisait mieux ressentir l'horreur, que furent signés les accords de Munich. L'Allemagne obtenait à son profit une large révision de frontière, et s'annexait une population nombreuse qui, si germanique qu'elle fût, n'avait jamais appartenu encore à l'Empire créé par Bismarck. Elle s'enrichissait aussi d'un territoire abondamment pourvu, et merveilleusement équipé. Mais, grâce à l'effort obstiné de la France et de l'Angleterre, cette annexion était faite, non pas après un conflit sanglant, mais sur le plan de la négociation européenne, et moyennant des garanties européennes.

Après Munich, bien des problèmes demeurent, qui restent à régler. Quelle qu'en soit la solution, il semble bien que la sécurité collective doive être définitivement abandonnée, et que pour tenter d'assurer la paix, la diplomatie soit contrainte d'en revenir à la vieille méthode de l'équilibre, et donc aux alliances.

---

## CHAPITRE II

### LE PACTE DE LA S.D.N.

#### ET LA PROHIBITION DE LA DIPLOMATIE SECRÈTE.

---

Le premier des Quatorze points du Président Wilson préconisait « des accords de paix conclus ouvertement, » après lesquels il n'y aura plus d'accords internationaux privés, de quelque nature qu'ils soient, mais une » diplomatie procédant toujours franchement et publiquement ».

L'article 18 du Pacte de la S.D.N., directement inspiré du principe ainsi énoncé, tendait à remplacer les tractations diplomatiques secrètes par un régime de large publicité :

« Tout traité ou engagement international conclu à » l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat, et publié » par lui aussitôt que possible.

» Aucun des traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

Dans la pensée des rédacteurs du Pacte, cette publicité des engagements internationaux constituait une double garantie de paix : garantie directe, elle rendrait

impossible, à l'avenir, la conclusion de conventions qui ne s'entourent de mystère que parce qu'elles s'inspirent de la malveillance; garantie indirecte, elle assurerait le contrôle démocratique des relations diplomatiques, et empêcherait les gouvernements d'engager les peuples à leur insu, et contrairement à leur volonté.

Mais, ici, il importe d'éviter une confusion toujours possible entre les expressions « diplomatie secrète » et « secret diplomatique ». Le secret diplomatique est, ou devrait être, inhérent à toute négociation internationale. S'adressant au Landtag, en 1873, et employant ce langage un peu particulier qui était le sien, Bismarck défendait ainsi le secret des négociations :

« Si vous voulez acheter un cheval, vous n'irez pas  
» publier le prix le plus élevé que vous consentiriez à  
» l'acheter, et, si vous voulez vous débarrasser du vôtre,  
» vous n'irez pas proclamer le prix le plus bas auquel  
» vous vous résigneriez à la céder. La diplomatie doit  
» agir avec cette prudence élémentaire ».

De son côté, Jules Cambon, estimant à sa juste valeur le secret diplomatique, écrivait :

« Une négociation est une conversation; aucun des  
» interlocuteurs n'est maître d'en publier quoi que ce  
» soit sans manquer gravement à l'autre. Livrer à la  
» curiosité du public les hésitations et les marchandages, les tours et les retours de son adversaire, c'est  
» couper les ponts derrière lui, et souvent derrière soi-même. C'est s'exposer à coup sûr à faire tout échouer.  
» En politique comme en mécanique appliquée, le calcul  
» des forces ne va pas sans le calcul des résistances.

» Mille raisons souvent inavouées, l'amour-propre, les  
» intérêts particuliers, les préjugés traditionnels, les  
» passions des partis à l'intérieur, pèsent sur l'esprit  
» des négociations, et ces obstacles ne peuvent être sur-  
» montés que dans le silence, loin des regards d'un pu-  
» blic passionné et railleur ».

On ne saurait mieux définir l'impérieuse nécessité du secret diplomatique.

Quant au terme « diplomatie secrète », sa signification a subi dans le temps certaines variations.

Nous avons vu précédemment que, autrefois, et particulièrement au XVIII<sup>e</sup> siècle, le terme « diplomatie secrète » désignait une diplomatie clandestine, officieuse, en marge de la diplomatie officielle, dont bien souvent elle contrariait l'action, sans, toutefois, s'y opposer ouvertement. Dans cette acception, il y a négociation secrète toutes les fois qu'un souverain ou un ministre poursuit une négociation avec un gouvernement, à l'insu du représentant régulier de l'Etat à l'étranger, ou en opposition avec lui et le gouvernement qui l'a envoyé. Il ne faudrait d'ailleurs pas confondre, avec les négociations occultes, les sondages que les gouvernements peuvent effectuer, officieusement ou secrètement, les uns auprès des autres. Ces sondages peuvent revêtir un caractère tout à fait confidentiel, et l'on parle alors de mission secrète, mais, en réalité, c'est de la diplomatie officielle.

De nos jours, le terme diplomatie secrète désigne le procédé d'après lequel les diplomaties officielles de deux ou plusieurs Etats, après avoir négocié secrètement

ou ouvertement, ne publient pas les résultats auxquels elles sont arrivées. Ce que le Président Wilson entendait condamner, ce sont les accords secrets, certains traités d'alliance qui engagent des peuples en ignorant même l'existence. Mais, dans son esprit, il ne pouvait certes s'agir de condamner les négociations par voie de chancellerie. En effet, lorsque les négociations ont lieu par la voie diplomatique, le résultat seul apparaît clairement à l'opinion publique. Celle-ci peut alors faire plus exactement la balance des avantages et des inconvénients des accords conclus.

D'autre part, les négociations n'aboutissent pas toujours à des accords. Lorsqu'on réunit une Conférence pour arriver simplement à un résultat médiocre, une grande déception s'empare alors de l'opinion publique. Elle compare les efforts déployés à la médiocrité du succès, ne tient plus compte de la réussite partielle, ne veut s'appesantir que sur l'échec réel, et recherche les responsabilités des autres Etats, ce qui ne manque pas d'aigrir, une fois de plus, les rapports internationaux. Ce sont peut-être là des nuances psychologiques, mais les réactions des opinions publiques sont, en grande partie, dominées par des conditions psychologiques. D'un climat moral peut dépendre la paix ou la guerre, même si la véritable cause des querelles et des conflits doit être recherchée dans des raisons profondes. Violer le secret des négociations, c'est bien souvent risquer d'envenimer les relations entre deux ou plusieurs Etats. Lorsque des positions sont affirmées publiquement, chaque concession ultérieure apparaît à l'opinion publique

de chaque pays comme une défaite intolérable, même si cette concession est nécessaire, même si elle était prévue dans l'esprit des négociateurs.

Ceux-ci n'arrêtent souvent leurs premières positions que dans l'espoir d'obtenir des concessions sur certains points, en échange de ceux qu'ils accordent eux-mêmes. Par contre, chaque peuple a l'impression qu'il a été seul à faire les frais des négociations. Il compare ses propres demandes avec les résultats obtenus, et oublie de comparer avec ces résultats les demandes des parties adverses. C'est ainsi que des accords, dont le but était une amélioration sensible de la situation internationale, apparaissent au contraire comme des prétextes d'agitation nouvelle.

Lorsque le secret des négociations a pu être conservé, il arrive un moment où les résultats sont acquis. Afin d'établir les responsabilités mutuelles, et de réaliser une atmosphère de confiance internationale, l'article 18 du Pacte impose à tout membre de la Société l'obligation de soumettre à la publicité tout acte présentant le caractère d'un engagement international. Cette publicité doit être assurée par les soins du secrétariat de la Société qui enregistre et fait connaître les termes de la convention.

La question s'est posée de savoir si, en droit, et en respectant l'esprit même du Pacte, toutes les conventions internationales conclues par des membres de la Société doivent être obligatoirement soumises à l'enregistrement. Les actes dont l'enregistrement est obligatoire sont ceux qui, par leur portée politique, sont sus-

ceptibles de porter atteinte aux bonnes relations internationales. On a ainsi voulu mettre fin aux conventions dont le caractère était profondément agressif, et qui étaient cependant tenues secrètes au reste du monde. Mais, ici encore, il est bien difficile de trouver un criterium satisfaisant.

Dès 1921, le secrétariat avait signalé au Conseil que beaucoup de gouvernements s'abstenaient de présenter les traités à l'enregistrement. Il en avait été ainsi notamment pour l'accord franco-belge de 1920 dont on ignorait le texte. En effet, le secrétariat avait dû se contenter d'enregistrer les lettres échangées par les deux gouvernements, au moment où l'accord avait été signé par leurs représentants militaires. Ces lettres, déposées au secrétariat de la S.D.N., donnaient bien une approbation officielle au texte de l'accord, mais ne permettaient pas de suppléer à son enregistrement, et laissaient dans l'ombre les principales dispositions du traité. Il aurait fallu, au moins, enregistrer les clauses politiques qui précisaient, sans doute, dans quelles circonstances l'accord trouvait son application.

De son côté, le gouvernement britannique, posant nettement la question, avait notifié aux autres membres de la Société que, dans sa pensée, l'obligation de l'enregistrement ne pouvait s'appliquer à certains arrangements financiers, sans intérêt politique général, et qui ne pouvaient être livrés à la publicité sans un préjudice grave pour le crédit de certains Etats.

C'est ainsi que, peu à peu, à la suite d'exemples de ce genre, l'on en vint à admettre que certaines conventions

spéciales parmi lesquelles les accords financiers et les accords d'Etat-Major pouvaient échapper à l'obligation de l'enregistrement. Dans tous les cas, le secrétariat ne peut qu'enregistrer l'acte qui lui est soumis; il n'a pas qualité pour l'apprécier, ni pour examiner s'il est conforme ou non aux dispositions du Pacte. De ce fait, la publication d'un accord par le secrétariat ne veut pas dire approbation par la Société.

On peut se demander alors comment joue la sanction formulée dans la deuxième partie de l'article 18 du Pacte :

« Aucun de ces traités ou engagements internationaux » ne sera obligatoire avant d'être enregistré ».

Cet alinéa semble indiquer que les traités secrets ne sont pas illicites en eux-mêmes, mais simplement dépourvus de force exécutoire.

D'après les dispositions du Pacte, la ratification n'est plus suffisante désormais pour rendre obligatoire un traité conclu entre deux Etats membres de la S.D.N. : ratifié, le traité existe, mais il demeure dénué de force obligatoire tant qu'il n'est pas enregistré.

Voulant réagir contre les abus de la diplomatie secrète qui engage les peuples à leur insu, les auteurs du Pacte ont déclaré que les traités échappant au contrôle de l'opinion publique seraient privés de toute force obligatoire positive. C'est donc surtout dans l'intérêt des peuples que cette sanction a été édictée. Mais est-ce à dire que le but a été atteint, et que la diplomatie est désormais plus ouverte qu'elle ne l'était jadis ?

Rien ne peut empêcher des Etats liés par une communauté d'intérêts politiques ou économiques clairement perçus par eux, de s'unir par un traité secret qui jouera pleinement et efficacement dans leurs rapports mutuels, aussi longtemps que subsistera cette communauté d'intérêts. De pareils traités régulièrement signés et ratifiés lient les parties entre elles.

D'autre part, les Etats ne faisant pas partie de la S. D.N. sont entièrement libres de conclure les accords qui leur conviennent. De ce fait, et en admettant que l'article 18 du Pacte soit strictement appliqué, la diplomatie des Etats sociétaires serait soumise à une contrainte qui ne pèserait pas sur celle des Etats n'appartenant pas, ou n'appartenant plus à la S.D.N.

Or, de nos jours, sur sept grandes Puissances, d'une, les Etats-Unis, n'a jamais appartenu à la Société, et trois autres, le Japon, l'Allemagne et l'Italie s'en sont successivement retirées. Serait-il juste, en conséquence, de faire peser sur ceux qui demeurent les défenseurs de la Société une obligation à laquelle échappent complètement certains Etats ? Certes, il serait bon que l'opinion publique puisse apprécier la valeur et la portée des engagements internationaux. Mais cela suppose une compétence qui manque trop souvent au verdict populaire, et, par ailleurs, il faudrait que, partout dans le monde, les peuples fussent libres de prononcer leur jugement. Le Pacte de la Société forme un tout, et l'application de la sécurité collective conditionnait la mise en pratique des autres dispositions.

Désormais, et puisque nous voilà revenus à la politi-

que de l'équilibre par les alliances, sans doute vaut-il mieux que les Etats, demeurés cependant membres de la S.D.N., ajustent leur politique et leur diplomatie à celle des Etats qui n'acceptent plus de se plier à certaines disciplines. Des Puissances mènent à leur guise une politique qui ne connaît d'autre loi que le respect dû à la force. Peut-être des accords secrets lient-ils entre eux les Etats qui rêvent du bouleversement territorial de l'Europe entière. Dans ces conditions, les ultimes défenseurs de l'ordre et de la liberté ne doivent pas trouver une cause d'infériorité dans la publicité de leur diplomatie à Genève. Et cela, d'autant plus que, comme nous allons le voir, les conditions de leur vie politique intérieure imposent aux démocraties une diplomatie qui n'est déjà que trop ouverte.

---

## CHAPITRE III

### LA DIPLOMATIE DE LA PLACE PUBLIQUE.

---

Nous venons d'examiner comment, à l'aide de certaines dispositions insérées dans le Pacte de la S.D.N., le Président Wilson avait pensé restreindre l'emploi de la diplomatie secrète, et favoriser l'instauration d'une diplomatie plus ouverte. Mais, ce dont nous doutons fort, c'est qu'il ait alors souhaité l'avènement de certains procédés que, dans leur ensemble, l'on peut désigner sous le nom de diplomatie de la Place publique. Cette diplomatie, d'une espèce spéciale, a fait son apparition dans les années qui ont suivi la guerre, et s'est manifestée tout particulièrement au cours de ces dernières années. Nous allons nous efforcer de la définir, et d'en étudier les principales caractéristiques dans les différents Etats, aussi bien dans ceux ayant adopté un régime intérieur de contrainte, que dans ceux qui se réclament toujours de la liberté.

Nous avons vu précédemment que, pendant très longtemps, les négociations d'Etat à Etat furent le secret des princes, des ministres des Affaires étrangères, et de leurs agents les plus sûrs. L'opinion publique n'était

informée qu'après coup, et ne recevait d'ailleurs l'impression des événements qu'avec retard. Puis vint le demi-secret des chancelleries, chacune d'elles ayant pris l'habitude de distribuer des nouvelles diplomatiques ou des commentaires, de les filtrer, et de les orienter à l'usage du grand public par des interprètes et des journaux officiels.

La diplomatie de la Place publique, elle, n'est plus qu'une sorte de campagne électorale permanente, non auprès des individus, mais des peuples. Elle consiste à s'adresser directement aux opinions publiques, à influencer sur elles, et à leur faire prendre parti avant que les hommes politiques aient calculé leurs responsabilités, avant que les diplomates aient pris date pour se rencontrer, avant que les experts aient constitué leurs dossiers. Elle donne ainsi l'initiative aux passions, préférences ou penchants d'une foule qui ne peut connaître les données précises des problèmes en cause, et le jugement des autorités et compétences responsables devient ainsi soumis à la sanction de véritables plébiscites populaires.

Les méthodes de la diplomatie de la Place publique lui sont particulières. Elle a ses conférences d'hommes politiques, ses orateurs plus ou moins brillants, ses experts plus ou moins discrets, son cortège de reporters, de polémistes et d'échotiers. La mise au point des découvertes modernes, et, en particulier, le développement énorme de la radio, la multiplication des postes émetteurs et récepteurs, ont fortement contribué à l'instau-

ration de cette diplomatie d'un genre spécial. Désormais, les principaux discours des hommes d'Etat sont radio-diffusés, et les peuples avides de nouvelles attendent avec impatience un message dont ils se demandent parfois, avec angoisse, s'il va annoncer le maintien d'une paix incertaine, ou le début d'une guerre horrible. Les postes émetteurs des Etats dont les conceptions politiques diffèrent se livrent continuellement à une guerre d'informations. Les Etats modernes tentent de rallier à leur cause par la voie de la radio, non seulement leurs propres nationaux, mais aussi ceux des Etats étrangers; dans ce but, les conférenciers officiels diffusent des informations en langue étrangère.

Mais le régime intérieur des différents Etats influence fatalement les procédés et les méthodes de la diplomatie de la Place publique. Dans un Etat libéral, toute parole publique engage l'orateur, suscite d'infinies discussions ou contradictions, des demandes d'éclaircissement et d'explication.

Au contraire, dans les Etats à régime autoritaire, le chef de l'Etat parle à sa guise, dit ou tait ce qu'il veut sans être engagé, même vis-à-vis de son peuple, dont il commande l'opinion, et règle les plébiscites. Libre de sa parole, et de son silence, il peut varier les campagnes de façon à diviser les opinions étrangères.

Nous étudierons donc successivement l'aspect qu'offre la diplomatie de la Place publique dans les Etats dictatoriaux et dans les Etats libéraux.

## SECTION I

### *La diplomatie de la Place publique dans les Etats dictatoriaux.*

Du fait même du régime interne, les décisions les plus graves concernant la politique extérieure sont prises par un seul homme, le chef de l'Etat. Certes, avant de se déterminer, celui-ci s'entoure de l'avis de ses conseillers et de ses experts, mais jamais la formule « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul » ne s'est avérée plus exacte que dans l'Allemagne hitlérienne ou dans l'Italie fasciste d'aujourd'hui.

Comment ne pas attacher une importance singulière aux moindres paroles des dictateurs, lorsqu'on sait qu'ils tiennent entre leurs mains le sort de la guerre ou de la paix. Ils ne sont d'ailleurs guère avares de mots; la nature même du régime l'exige, qui ne peut durer que grâce à une politique de prestige extérieur.

A intervalles réguliers, ou bien dans les circonstances extraordinaires, les dictateurs parlent devant les membres de leur parti, devenu un des rouages essentiels de l'Etat. Devant ceux qui les ont porté au pouvoir, devant un auditoire ardent et passionné, peuvent-ils observer la réserve souhaitable ? Il leur faut soulever la foule qui les écoute, d'un enthousiasme violent, d'une sorte de délire collectif, et, malheureusement, la politique extérieure est particulièrement propre à cet usage. Ainsi, les dictateurs abordent en public des problèmes inter-

nationaux, qui ne devraient relever que du secret des chancelleries, et font solennellement des promesses qui les lient. Parfois même, emportés par l'atmosphère, ils profèrent des paroles blessantes pour certains hommes d'Etat étrangers, sur un ton dont la violence égale celle du langage.

Même prononcés dans ces conditions, ces discours sont rapidement portés à la connaissance du monde entier. Très rapidement, la presse en communique le texte ou des extraits. Pris à partie personnellement, les hommes d'Etat étrangers répondent à leur tour. Un perpétuel duel verbal se poursuit ainsi, de capitale en capitale. Echangeant entre eux des polémiques incessantes, des chefs de gouvernement soumettent ainsi l'Europe et le monde à un régime intolérable.

Ce que les dictateurs savent fort bien, c'est que leurs paroles sont entendues au delà des frontières. Aussi, leurs discours retentissants ne se limitent pas au seul usage interne; ils tendent également à diviser les opinions étrangères. En effet, si dans les Etats à régime autoritaire les procédés policiers réussissent à créer l'unanimité, les opinions des Etats libéraux apprécient en des sens divers les paroles qui leur parviennent. Lorsqu'elles s'affrontent et se déchirent, une rupture d'équilibre se crée au profit des dictatures.

Il existe d'ailleurs d'autres moyens que les discours pour s'adresser directement aux peuples, par-dessus la tête des gouvernants. Il suffit, en effet, aux dictateurs, d'accorder la faveur d'un entretien à quelque journa-

liste en renom, ou à une personnalité politique étrangère n'appartenant pas alors aux conseils du gouvernement de son pays. Cette conversation est alors reproduite sous forme sensationnelle dans les grands quotidiens; elle y fait l'objet des commentaires les plus variés, et suscite des discussions et des controverses passionnées, selon l'opinion des journaux qui la relatent.

C'est ainsi qu'au début de l'année 1936, le chancelier Hitler reçut M. Jean Goy qui faisait alors un voyage en Allemagne à titre privé. Au cours de cet entretien, il lui fit connaître son vif désir d'entente avec la France. Immédiatement, de vives polémiques s'engagèrent autour de ces paroles qui avaient été reproduites dans toute la presse.

« Il faut s'entendre avec l'Allemagne hitlérienne, nous » n'avons pas le droit de refuser la main qu'elle nous » tend » disaient les uns. Ce à quoi d'autres répliquaient qu'aucun accord n'est possible ni même souhaitable avec la patrie du national-socialisme.

Quelle importance exagérée attachée à des propos adressés à un écrivain non responsable ! Quelle différence aussi entre le langage tenu à un simple particulier, et celui adressé aux hommes responsables de la politique franco-allemande !

En effet, quelques semaines auparavant, la France, par la voix de ses représentants officiels, avait invité le chancelier du Reich à des échanges de vue, et, dans le silence de son cabinet, celui-ci s'était dérobé, préférant reprendre l'offensive sur la Place publique. Ce fait ne relève pas seulement de la tactique diplomatique;

mieux que tout autre, il illustre le chevauchement perpétuel qui existe entre la tradition diplomatique et les mouvements sensibles de l'opinion, entre les données classiques de la politique et les improvisations que les régimes dictatoriaux peuvent se permettre. Quelle étrange diplomatie que de jeter des projets à la foule avant d'en saisir les chefs responsables !

N'existait-il pas un ambassadeur de France à Berlin, et un ambassadeur d'Allemagne à Paris, et ceux-ci n'étaient-ils pas tout à fait qualifiés pour transmettre des invitations, et engager les pourparlers préliminaires à une rencontre ?

De véritables propositions d'accord doivent se faire par la voie officielle des chancelleries, et non par celle, officieuse, des correspondants de presse, vouée d'avance à l'échec.

Cependant, la presse est pour les dictateurs un auxiliaire précieux qui leur sert, d'une part, à marquer l'importance qu'ils attachent à certains problèmes de politique étrangère, d'autre part, à indiquer à leurs sujets la voie où ils entendent les voir résolument s'engager.

En effet, les journalistes des Etats dictatoriaux peuvent être considérés comme des diplomates officieux, d'une espèce un peu particulière cependant; ils ont leur franc-parler, et emploient même parfois un langage qui s'écarte quelque peu du ton ordinaire des conversations diplomatiques; pour l'usage externe, il leur faut dire très haut ce que dans les Conférences internationales on doit taire ou sous-entendre.

Ce sont, en tous cas, de véritables fonctionnaires, hié-

rarchisés, pourvus d'un uniforme, devant exprimer en toutes circonstances la pensée officielle, et s'exposant, en cas de non-conformisme, à la révocation ou à des sanctions encore plus graves. Ils n'ont pas même la liberté de développer à leur gré les thèmes politiques qu'on leur impose.

Dans une presse ainsi asservie, les informations et les articles tendancieux revêtent une importance particulière, car ils ne peuvent avoir été publiés sans l'assentiment ou même le désir du gouvernement, et, s'ils sont de nature à troubler l'atmosphère internationale, ils révèlent une intention délibérée.

Nous pourrions, à cet égard, multiplier les exemples; nous nous contenterons d'en citer deux qui nous semblent caractéristiques. Faisant abstraction des termes cependant particulièrement violents, employés tant par la presse allemande que par la presse italienne, nous nous attacherons à montrer l'influence exercée sur les relations internationales par une campagne de presse fondée sur des informations inexactes et des articles tendancieux.

Le 22 juillet 1937, l'agence allemande D.N.B. communiquait la nouvelle suivante :

« Un fort contingent de soldats et d'officiers français de la Légion étrangère a été envoyé en Espagne, et mis à la disposition du gouvernement de Valence. »

Cette information, absolument inexacte, était d'autant plus grave qu'elle revêtait un caractère de vraisemblance. En effet, le gouvernement français, qui était alors au pouvoir, avait déjà affirmé en toutes circonstances

ses sympathies pour le gouvernement de Valence. Le lendemain, toute la presse allemande s'emparait de cette nouvelle, et en prenait prétexte pour attaquer la France avec une violence de ton extraordinaire. D'ordre de son gouvernement, M. François Poncet, ambassadeur de France, protestait alors avec énergie auprès du ministère des Affaires étrangères du Reich, et renouvelait le démenti déjà publié à ce sujet par le ministère des Affaires étrangères français. Déjà, quinze jours auparavant, il avait dû faire une démarche analogue, car la presse allemande s'était délibérément attachée à créer une confusion dans l'esprit de ses lecteurs, en insinuant que la France avait non seulement suspendu le contrôle international aux Pyrénées, mais encore rétabli la liberté du trafic à cette frontière.

Ce qu'il y a de grave dans ces campagnes de presse, c'est, non pas tant l'inexactitude des faits sur lesquels elles sont basées, que leur caractère quasi-officiel. Certes, et nous le verrons plus loin, il arrive que dans les pays où subsiste la liberté de pensée et d'opinion, certains journaux, soit par légèreté, soit par passion partisane, soit encore parce qu'ils obéissent à des consignes occultes, lancent des informations tendancieuses, excessives, ou même risquées de toutes pièces.

Ces procédés peuvent évidemment faire, et font beaucoup de mal, mais il n'y a là que des responsabilités individuelles, qui n'engagent en rien la politique de l'Etat et, d'autre part, il reste toujours assez de journaux consciencieux et indépendants pour corriger les exagérations, et remettre les choses au point.

Par contre, dans les Etats soumis à des régimes de dictature, le véritable chef de la presse est un personnage parmi les plus importants du régime. C'est ainsi qu'outre-Rhin, le rédacteur en chef de la presse allemande est le Dr Goebbels, l'un des trois fondateurs et des trois piliers du régime hitlérien. Rien de ce qui s'imprime ne paraît sans son ordre ou sa permission. Si bien que lorsqu'une campagne de fausses nouvelles, aigrement commentée, est déclanchée dans la presse allemande, il est impossible de croire à des écarts de plume plus ou moins suspects; force est de constater qu'il s'agit tout au contraire d'une opération sciemment menée par le gouvernement du Reich lui-même.

Parallèlement à ces incidents franco-allemands, nous prendrons pour exemple une violente campagne menée contre la France par la presse italienne en novembre-décembre 1937. A cette époque, où les relations franco-italiennes n'étaient déjà pas des meilleures, un journaliste italien avait publié dans l'organe romain *La Tribuna*, un article préconisant un rapprochement entre les deux pays. Le lendemain même, il dut donner sa démission, et déclarer que l'article en question n'était que la conclusion d'une série d'études déjà publiées par lui sur les erreurs de la politique française. Puis, tous les journaux italiens portèrent sur le ton le plus vif les accusations les plus graves contre certaines personnalités françaises. Tour à tour, un ministre en exercice, le président de la Chambre des députés, furent pris à partie, et suspectés de vouloir recourir aux armes pour anéantir le fascisme. Des paroles qui n'avaient jamais

été prononcées furent publiées, et l'anathème ainsi jeté sur ceux « dont le but suprême était d'entraîner leur pays dans une guerre contre l'Italie ».

Dans une presse dirigée comme la presse fasciste, des informations de ce genre étaient évidemment inspirées par le gouvernement lui-même. Or, celui-ci était renseigné exactement par ses représentants diplomatiques officiels de l'état d'esprit pacifique de l'ensemble du gouvernement français. Quel était alors le but poursuivi ? Sans doute une manœuvre diplomatique. On se trouvait alors à la veille d'une visite que devaient rendre à leurs collègues britanniques le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères français. Différents problèmes devaient être envisagés, et notamment la question de la collaboration avec l'Allemagne. Dans ces conditions, l'attitude italienne pouvait n'être qu'une violente réaction préventive contre ces entretiens. Etroitement liée à l'Allemagne, l'Italie pouvait redouter que des tentatives ne fussent faites pour l'isoler de cette puissance. Mais quel étrange procédé, et combien dangereux au point de vue international ! En admettant qu'il ne se fût agi en l'espèce que d'une manœuvre diplomatique, n'aboutissait-elle pas cependant à créer une psychose de guerre dans le peuple italien, en lui persuadant que la guerre était inévitable, parce que la France officielle préparait une agression ?

Il est vrai que les régimes de dictature comptent sur l'exaltation de l'opinion nationale pour atteindre leurs fins dans le domaine extérieur, et exercer, grâce à l'adhésion populaire, une pression décisive sur les gou-

vernements étrangers. Dans ce but, il importe qu'une propagande adroite, et au besoin brutale, réussisse à gagner peu à peu l'ensemble du pays aux idées qui sont déjà celles des dirigeants du régime. C'est là un rôle également dévolu à la presse. Celle-ci doit donc échauffer progressivement l'opinion, lui exposer les injustices dont la Nation est victime de la part des Puissances étrangères, lui démontrer que le bon droit est de son côté, et parvenir enfin à susciter un enthousiasme collectif dont le gouvernement saura tirer profit dans les discussions internationales.

Le pouvoir exercé par la presse est d'autant plus grand qu'il est extrêmement difficile aux sujets des Etats dictatoriaux de se former une opinion personnelle et objective. Tous les journaux sans exception développent la même thèse qu'accompagnent les mêmes commentaires. Seule varie la violence du ton. Quant à la presse étrangère, elle est soumise à une surveillance extrêmement stricte, et confisquée dès son arrivée sur le territoire national si elle révèle des faits peu favorables au régime.

Les émissions radiophoniques étrangères sont également contrôlées, et il est interdit d'écouter certaines d'entre elles. Certes, la surveillance ne peut s'exercer jusque dans chaque foyer, mais des peines sévères menacent ceux qui n'observent pas les prescriptions officielles, et, dans les régimes de dictature plus que partout ailleurs, la délation est à la base des méthodes policières.

Dans ces conditions, avec ces procédés, il ne faut pas

s'étonner que les ressortissants des Etats à régime dictatorial ne soient convertis plus ou moins rapidement aux idées qu'on leur inculque. Retransmises par la radio, reproduites par la presse, les paroles des dirigeants du régime sont sans cesse présentes à l'esprit des masses populaires, tandis que, de l'étranger, ne parviennent que des informations tronquées ou des nouvelles inexactes.

C'est ainsi que l'on réussit à provoquer un retournement des sentiments primitifs de la population d'un Etat, et à l'amener à considérer comme son ennemie intime, une Nation qui n'éprouvait véritablement pour elle que de la sympathie.

S'il est vrai que les causes profondes d'un conflit sont au moins autant d'ordre psychologique que d'ordre politique et économique, la responsabilité de ceux qui, par leurs méthodes, aboutissent à ce résultat, est alors bien grande.

## SECTION II

### *La diplomatie de la Place publique dans les Etats démocratiques,*

Les régimes démocratiques ont pour base la liberté, la liberté d'opinion, la liberté de réunion, la liberté d'association. Mais ces privilèges qui sont l'apanage des citoyens des Etats démocratiques, ont aussi leur contrepartie en certains domaines, et l'on a pu taxer de discontinuité la politique extérieure et la diplomatie des démocraties.

Par définition, les gouvernements des Etats libéraux sont obligés de prêter attention aux réactions de l'opinion publique. Or, celle-ci est mouvante, et ses soubresauts peuvent avoir pour résultats de porter au pouvoir tel ou tel parti politique. Chacun d'eux a ses préférences, ses doctrines, qui, elles-mêmes, peuvent varier au gré des circonstances. Certains préconisent des alliances que d'autres déconseillent ; tels désireraient voir adopter une politique extérieure énergique, alors que d'autres seraient plutôt enclins à la conciliation. A l'intérieur même de chaque parti, les divergences s'affirment, les tendances s'affrontent, les luttes de personnes se poursuivent. Ainsi, la politique extérieure des démocraties est instable, mouvante, et peut subir en quelques semaines un renversement total de tendances, sous la pression irrésistible de l'opinion publique.

D'autre part, en raison même de l'existence des partis et des clans, la politique extérieure d'un gouvernement libéral n'est pas toujours approuvée par l'unanimité nationale. Elle suscite des remous et des controverses à l'intérieur du pays, car si tous les partis proclament hautement leur amour de la paix, leurs conceptions diffèrent sur les moyens propres à l'assurer. Du fait de ces divergences, la politique extérieure des démocraties peut donner aux yeux de l'étranger une impression de faiblesse, comparée à celle des dictatures où les procédés policiers parviennent à réaliser la quasi-unanimité. En effet, dans les Etats libéraux, les problèmes de politique extérieure les plus brûlants font l'objet de controverses passionnées devant les Chambres et dans le pays, et les discussions

qu'ils soulèvent sont parfois utilisées aussi pour des fins de politique intérieure. Les chefs de l'opposition affrontent sur ce terrain les membres du gouvernement, et parfois, dans l'ardeur de la lutte, ceux-là prononcent des paroles qui, dépassant les limites des frontières, seront malheureusement retenues si le jeu de bascule parlementaire transforme en ministres responsables les opposants de la veille.

Lorsque la bataille politique s'étend ainsi au domaine de la politique extérieure, les négociations menées par le gouvernement peuvent être gravement compromises. Certes, le fonctionnement normal du régime parlementaire ne devrait pas aboutir à une violation du secret diplomatique, mais, pour contraindre un gouvernement à démissionner, tous les moyens sont bons à ses adversaires. Utilisant la liberté de réunion, ils peuvent instituer une campagne d'agitation dans le pays en organisant manifestations sur manifestations. La liberté d'association sous la forme du syndicalisme et de son attribut, le droit de grève, peut servir également à influencer les décisions gouvernementales concernant la politique extérieure. Mais le moyen le meilleur et le plus sûr de faire échouer les projets du gouvernement est de les divulguer avant qu'ils ne soient parvenus à maturité ; ce rôle est dévolu principalement à la presse d'opposition. Tous ces fâcheux procédés, constamment employés en France et en Angleterre, au cours de ces dernières années, ont, à différentes reprises, manqué de compromettre irrémédiablement la paix européenne. Comme il est difficile de raisonner dans l'abstrait, nous étudierons

particulièrement l'agitation menée, fin 1935, autour du Plan Laval-Hoare, agitation qui, sur le plan parlementaire, aboutit à la démission du ministre des Affaires étrangères anglais, et à la diminution de l'autorité de M. Pierre Laval, et, sur le plan diplomatique, à l'échec des négociations destinées à mettre fin à la guerre d'Ethiopie. Effectivement, les méthodes employées pour arriver à ces fins nous semblent tout à fait caractéristiques de la diplomatie de la Place publique.

Le 3 octobre 1935, les troupes italiennes, quittant leurs cantonnements d'Erythrée, pénétraient en territoire éthiopien et engageaient les hostilités. Il y avait, dès lors, état de guerre entre deux Etats indépendants, tous deux également membres de la Société des Nations.

A cette époque, la France était représentée par M. Pierre Laval, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères. Quant à l'Angleterre, elle avait pour Premier ministre M. Baldwin, et pour ministre des Affaires étrangères Sir Samuel Hoare. M. Anthony Eden était adjoint à ce dernier au Foreign Office, mais une vive rivalité personnelle opposait les deux hommes d'Etat.

La France n'avait que peu d'intérêts directs en ce qui concernait l'objet du conflit ; la question du trafic du chemin de fer franco-éthiopien ou celle des débouchés du port de Djibouti n'était, en effet, que bien secondaire par rapport aux problèmes qui préoccupaient alors les hommes responsables de la politique extérieure du pays.

Depuis 1919, la politique extérieure de la France avait eu pour clé de voûte le Pacte de la S.D.N., et pour but essentiel le maintien du *statu quo* territorial institué par

les traités de paix. Devant le conflit italo-éthiopien, le gouvernement de M. Pierre Laval se trouvait donc en posture délicate. D'une part, il ne pouvait rester indifférent en face de l'agression commise par l'Italie, agression qui violait ouvertement les principes de la Ligue; d'autre part, il lui déplaisait de prendre trop nettement position contre l'Italie avec laquelle il avait conclu au nom de la France, à Rome, en janvier 1935, des accords devant mettre fin aux différends entre les deux Etats.

Enfin, il était évident que l'affaire d'Ethiopie risquait d'envenimer gravement les relations entre l'Angleterre et l'Italie, et, partant, de compromettre irrémédiablement l'accord de Stresa réalisé, en avril 1935, entre la France et ces deux Puissances. Or, par cet accord, la France avait pensé assurer à coup sûr et le maintien de l'ordre européen, et sa sécurité, également compromis depuis qu'en mars 1935 le gouvernement allemand avait dénoncé la partie V du Traité de Versailles, et ainsi affirmé sa volonté de réarmer.

Les vues du gouvernement britannique sur le problème éthiopien étaient quelque peu différentes. L'accord de Stresa ne lui importait pas comme à la France car, à cette époque, la menace allemande lui paraissait encore secondaire. C'est ainsi qu'en juin 1935, il avait conclu avec le gouvernement du Reich un accord naval séparé, équivalent à une acceptation du fait accompli du réarmement.

Par contre, la constitution en Afrique orientale d'un vaste Empire italien l'inquiétait davantage. En effet, au Soudan, au Kenya, en Somalie, les possessions britanni-

ques risquaient de devenir limitrophes d'un bloc massif de territoires appartenant désormais à une Puissance européenne. La route des Indes pouvait être menacée. Il importait donc de se servir de la Ligue dont l'Angleterre avait toujours fait siennes les conceptions pour barrer la route à l'Italie, et l'empêcher de s'installer en Ethiopie.

C'est ainsi qu'à Genève, sous la pression de l'Angleterre, l'application à l'Italie des sanctions économiques et financières prévues par le Pacte avait été décidée. Des Comités avaient été nommés pour étudier la façon dont pourraient être mises en vigueur certaines d'entre elles, et, fin novembre, l'un d'entre eux, le Comité des Treize, était sur le point de déposer son rapport relatif à l'embargo sur le pétrole à destination de l'Italie. La réalisation de cette mesure aurait assurément causé les plus grandes difficultés au gouvernement italien, car ne possédant pas d'importantes réserves de ce combustible indispensable aux opérations militaires, les troupes engagées en Ethiopie auraient pu malaisément poursuivre leur pénétration. Aussi l'Italie fit-elle connaître qu'en cas d'embargo sur le pétrole elle tiendrait pour responsables les Etats limitrophes de son territoire membres de la S.D.N. En particulier, le territoire métropolitain français, et les possessions franco-britanniques du bassin méditerranéen furent l'objet de menaces à peine voilées.

Cependant, le gouvernement britannique était divisé. Certains de ses membres estimaient que l'Angleterre devait faire respecter le Pacte, et empêcher à tout prix l'Italie de s'installer en Ethiopie, même au risque d'un

conflit auquel ils ne croyaient d'ailleurs pas, taxant de chantage les menaces du gouvernement de M. Mussolini.

D'autres, au contraire, inclinaient vers la conciliation; ils jugeaient, en effet, qu'avant d'avoir été réduite à l'impuissance, l'Italie, dans un effort désespéré, provoquerait un conflit européen, qu'il fallait tout faire pour éviter dans l'état de désorganisation où se trouvait alors la flotte anglaise.

Ce fut cette dernière tendance qui l'emporta d'abord, principalement en raison de l'attitude du gouvernement français qui ne se montrait aucunement disposé à courir le risque d'un conflit pour une affaire dans laquelle les intérêts matériels du pays n'étaient pour ainsi dire pas engagés. Aussi, le 7 décembre 1935, Sir Samuel Hoare vint conférer à Paris avec M. Pierre Laval, et les deux hommes d'Etat s'efforcèrent de dresser un plan de médiation susceptible d'être accepté par le gouvernement de Rome et celui d'Addis-Abeba.

Depuis le début du conflit, en Angleterre comme en France, toute une partie de l'opinion désirait voir appliquer à l'Italie toutes les sanctions prévues par le Pacte. L'attitude très modérée adoptée par le gouvernement de M. Pierre Laval, et, en définitive, par le gouvernement britannique, avait été diversement commentée, et tous ceux qui se réclamaient de la mystique de Genève multipliaient campagnes de presse, affiches et réunions publiques, afin d'imposer aux deux gouvernements une attitude plus ferme.

A Paris, les adversaires du gouvernement qui s'étaient

jurés de le renverser aussi bien en raison de sa politique économique et financière que de sa politique extérieure, comptaient sur la mystique de Genève pour cristalliser toutes les forces d'opposition, encore éparses.

A Londres, la lutte menée autour du conflit italo-éthiopien était aussi un épisode de la rivalité qui opposait Sir Samuel Hoare et M. Anthony Eden. Pour des raisons donc très diverses, le plus grand tapage était mené autour de l'affaire éthiopienne, et des personnages irresponsables tentaient de faire pression sur les gouvernements.

Cependant, après deux jours de négociations, M. Pierre Laval et Sir Samuel Hoare réussissaient, le 9 décembre, à établir, d'un commun accord, un projet de médiation. Auparavant, M. Mussolini lui-même avait rendu difficiles leurs bons offices en proclamant solennellement à Pontinia, en réponse à un discours conciliant prononcé par Sir Samuel Hoare devant les Communes, que « l'épilogue de la crise ne pourrait consister » que dans la pleine reconnaissance des droits de l'Italie, et la sauvegarde de ses intérêts africains. »

Bien entendu, le secret le plus absolu devait être gardé autour du projet d'accord car, avant de pouvoir être livré à la publicité, celui-ci devait recevoir l'approbation définitive du gouvernement britannique, et être communiqué ensuite officiellement au gouvernement de Rome, à la S.D.N., et au gouvernement d'Addis-Abeba. Cependant, dès le 10 décembre, le journal parisien *L'Œuvre* se déclarait en mesure de communiquer à ses lecteurs le texte même du projet d'accord :

1° L’Ethiopie devait céder à l’Italie deux bandes de territoire, l’une le long de l’Erythrée (Tigré et pays des Danakils), l’autre le long de la Somalie italienne (Ogaden) ;

2° Une zone d’expansion économique et de peuplement devait être réservée à l’Italie au sud d’Addis-Abeba, entre la Somalie italienne, l’Afrique orientale anglaise et le Soudan anglo-égyptien ;

3° Par contre, l’Ethiopie devait accorder à l’Italie un débouché vers la mer en lui cédant le port d’Assab.

Ces nouvelles sensationnelles furent immédiatement reproduites par l’ensemble de la Presse française. Parvenues à Londres au moment même où le cabinet britannique délibérait sur le projet dont le texte venait de lui être soumis, elles soulevèrent dans certains milieux politiques et dans toute une partie de l’opinion une émotion intense qui alla s’accroissant.

Le *Times*, dont les tendances sanctionnistes étaient apparues dès le début du conflit, traduisait ainsi les sentiments d’une importante fraction de la Nation anglaise :

« Du fait que le gouvernement s’est refusé à confirmer ou à démentir les nouvelles de Paris sur la nature de l’accord, les députés ont conclu à l’exactitude de ces nouvelles, et il faut dire que ces dernières ont créé une impression défavorable parmi les membres de la majorité. Ceux-ci ont estimé que si les propositions sont conformes aux informations publiées, même dans leurs grandes lignes, elles vont bien plus loin que tout ce que la Chambre des Communes a été invitée à approuver, et que l’Ethiopie est priée de céder

» une partie de son territoire plus grande que celle sug-  
» gérée à la Chambre. »

(Journal *Le Times*, 10 décembre 1935.)

Le 14 décembre, le Plan Laval-Hoare était officiellement porté à la connaissance du public. C'était bien celui dont, quatre jours auparavant, les dispositions essentielles avaient été révélées par *L'Œuvre*. Contrairement à leurs désirs, les ministres français et anglais avaient été contraints à rendre publique une proposition qui ne constituait, en fait, qu'une suggestion franco-britannique en vue de trouver une base de discussion pour une négociation utile, et qui, au cours des pourparlers, pouvait subir certaines modifications. Certes, il y avait un inconvénient majeur à poursuivre un tel débat sur la Place publique, mais peut-être y avait-il plus d'inconvénients encore à rester dans l'incertitude, à laisser se développer des polémiques passionnées sur une équivoque.

Cependant, la publication officielle du Plan n'eut pour effet que de faire redoubler l'agitation tant à Paris qu'à Londres. L'assentiment de principe qui, dès le 10 décembre, avait été donné par le gouvernement britannique aux propositions de Paris fut remis en question. Bientôt, Sir Samuel Hoare fut forcé de s'incliner devant les méfiances qui s'étaient manifestées à propos d'un compromis dans lequel l'Italie trouvait quelque avantage. Sous la pression croissante de l'opinion publique, le ministre des Affaires étrangères anglais était amené à démissionner, le 18 décembre. Le même jour, à Genève,

M. Eden prononçait un discours fort peu tendre pour le Plan et posait ainsi sa candidature au poste désormais vacant de chef du Foreign Office :

« Les propositions de Paris, disait l'homme d'Etat » anglais, n'ont pas été présentées comme devant être » soutenues en toutes circonstances. S'il apparaissait » que ces propositions ne satisfont pas à la condition » essentielle d'être acceptées par les deux parties en » conflit, et par la S.D.N., le gouvernement britannique » ne pourrait continuer à les recommander ou à les » appuyer. »

Le 20 décembre, M. Anthony Eden était nommé ministre des Affaires étrangères, et M. Baldwin déclarait publiquement que désormais le gouvernement britannique ne ferait rien pour ressusciter des propositions absolument et complètement mortes.

Pendant ce temps, à Paris, M. Herriot, alors ministre d'Etat, abandonnait la présidence du parti radical, et l'on pouvait croire quelque temps que cette décision, ajoutée à la démission du ministre anglais, allait entraîner le départ du Cabinet tout entier.

Ainsi, l'échec du Plan Laval-Hoare eut des causes diverses, ayant toutes cependant un caractère de connexité. Il y eut d'abord les paroles regrettables prononcées par M. Mussolini à Pontinia, et qui, venant après les vives récriminations de la presse fasciste, exaspérèrent une importante fraction de l'opinion franco-anglaise, en donnant l'impression que l'Italie se retranchait dans une intransigeance farouche. Il y eut aussi les indiscretions voulues dues à la presse, à propos des-

quelles M. Balwin déclara que le texte même de l'accord avait été divulgué au moment précis où le gouvernement britannique en prenait connaissance. Il y eut également les réactions violentes de tous ceux qui, tout en se réclamant de la mystique de Genève, et des principes inflexibles du Pacte, semblèrent surtout inspirés par des préoccupations particulières. Il y eut enfin les remous inspirés par l'esprit de parti, lequel, en Angleterre comme en France, confond volontiers politique intérieure et politique extérieure, allant jusqu'à laisser commander celle-ci par celle-là.

Maintenant que de nombreux mois se sont écoulés depuis l'échec de l'ultime proposition destinée à mettre fin au conflit italo-éthiopien, il semble bien qu'en l'occurrence la diplomatie de la Place publique ait contribué, d'une part, à faire disparaître l'Ethiopie de la carte du Monde, en tant qu'Etat indépendant ; d'autre part, à marquer le point de départ de l'abdication de la S.D.N.

Nous venons d'étudier le rôle joué par la presse dans un cas particulier. D'une façon générale, il serait souhaitable que, dans les Etats libéraux, celle-ci n'abuse pas des libertés qui lui sont concédées, tienne compte des nécessités de la politique extérieure du pays, et ne s'abandonne pas jusqu'à publier des nouvelles controuvées ou tendancieuses, parfois aussi funestes que les indiscretions.

Au mois d'avril 1938, M. Albert Lebrun, présidant le banquet du Syndicat de la Presse parisienne, prenait la parole en ces termes devant les journalistes qui l'écoutaient :

« Ayez un souci scrupuleux de la vérité. Evitez soigneusement l'exagération qui déforme des événements insignifiants et apporte l'émoi dans une opinion déjà trop portée à l'inquiétude. Gardez-vous du goût des scandales, du dilettantisme de l'imbroglio, et des complications qui pervertissent le bon sens et la raison du lecteur. Appliquez-vous à mettre en lumière les nouvelles de nature à rendre à ce pays le courage, l'espérance, la foi dans l'avenir, et à le libérer de ce malaise moral qui l'arrête dans ses élans naturels.

» N'oubliez jamais que, par-dessus nos préférences de partis, et nos dissentiments sociaux, il y a l'intérêt supérieur du pays à sauvegarder et à placer hors de toute atteinte, surtout en présence des nationalismes exaspérés qui s'affirment au dehors, et où la presse a accepté ce rôle subalterne de se mettre au service du pouvoir, renonçant à l'exercice d'une liberté qui fut toujours sa raison d'être et sa fierté. »

Ainsi, dès sa première phrase, M. Lebrun insistait sur la responsabilité morale de la presse et son devoir de ne publier que des nouvelles exactes. Certes, la vérité a des aspects divers, changeants et contradictoires, et chaque parti possède sa vérité et sa foi suivant sa doctrine. En outre, la vérité ne fut jamais un dogme en matière de journalisme. En des temps moins troublés, Emile de Girardin ne proclamait-il pas qu'un journaliste digne de ce nom ne doit pas se soucier de ce qui est vrai et de ce qui n'est pas vrai, mais seulement de ce qui est intéressant et de ce qui ne l'est pas. En effet, l'esprit du public est tel que, pour intéresser ses lec-

teurs, la presse est obligée de romancer les événements jusqu'à l'extravagance. Mais le dilettantisme de l'imbroglio, suivant l'expression de M. Albert Lebrun, ne devrait pas pouvoir s'étendre jusqu'au domaine de la politique extérieure. L'influence de la presse est telle que les fausses nouvelles, les articles imprudents, risquent de provoquer des complications internationales.

C'est ainsi que, le 7 janvier 1937, une partie de la presse française annonçait que, sous prétexte de venir en aide au gouvernement de Burgos, l'armée allemande débarquait au Maroc espagnol, et que, de Ceuta fortifiée, le Reich menaçait Gibraltar. Rien n'était plus inexact, et la seule excuse des journalistes était que la nouvelle, publiée en l'absence de M. Yvon Delbos, alors ministre des Affaires étrangères, avait un caractère presque officiel. Il fallut, dans la suite, publier démenti sur démenti pour parvenir à dissiper en France le trouble que cette information avait produit dans les esprits.

Mais, au delà des frontières, l'incident était soigneusement enregistré, et, le 12 septembre 1938, au fort de la crise tchèque, le chancelier Hitler s'en servait pour faire huer par ses masses la mauvaise foi des démocraties.

De l'analyse de ces différents faits, on peut malheureusement déduire que, sous les régimes de liberté comme sous les régimes de contrainte, la diplomatie de la Place publique a tendance à se généraliser. Or, la polémique continuelle qui est à la base de cette diplomatie d'un genre particulier ne peut être que néfaste à l'assainissement des relations internationales.

## CHAPITRE IV

### LES NOUVELLES MÉTHODES DIPLOMATIQUES LORS DES RÉCENTES MODIFICATIONS DU STATUT TERRITORIAL DE L'EUROPE CENTRALE.

---

Au cours de l'année 1938, le statut territorial de l'Europe centrale a été profondément modifié dans des conditions qui, à plusieurs reprises, ont paru devoir entraîner un conflit généralisé. Ce serait sortir du cadre de cette étude que de faire l'historique complet des faits qui ont abouti successivement à l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne et à la cession par la Tchécoslovaquie d'une partie de son territoire à d'autres Etats, Allemagne, Pologne, Hongrie. Nous nous bornerons donc simplement à tenter de dégager et de mettre en lumière certaines caractéristiques des méthodes diplomatiques particulières employées pendant ces deux crises internationales. Nous nous attacherons d'ailleurs surtout à la crise tchèque qui, à notre avis, présente des aspects tout à fait spéciaux.

Certes, l'Anschluss fut marqué par certains faits qui eussent paru inconcevables aux diplomates de l'ancienne école. D'après des témoignages autrichiens, l'en-

trevue qui eut lieu à Berchtesgaden, le 12 février 1938, entre les chanceliers Hitler et Schuschnigg, fut extrêmement violente, et manqua quelque peu de décorum diplomatique. En principe, elle devait avoir pour but d'examiner les conditions d'application pratique de l'accord du 11 juillet 1936, par lequel l'Allemagne, tout en reconnaissant formellement le principe de l'indépendance et de la souveraineté autrichiennes, avait suggéré certaines mesures susceptibles de mettre fin aux différends séparant les deux Etats. En fait, le chancelier Hitler remit au chef du gouvernement autrichien une note possédant tous les caractères d'un véritable ultimatum : ses conditions étaient sans réplique, et il fallait les accepter dans les quarante-huit heures. Mais, ce qui donna à cette entrevue un caractère très particulier, ce fut la violence du ton employé par le chancelier Hitler qui, aux revendications d'ordre politique, ajouta des attaques personnelles contre le chancelier Schuschnigg. Considérant que ce dernier incarnait en sa personne l'indépendance autrichienne, il l'accusa, en termes comminatoires, de conspirer avec les ennemis du peuple allemand. De retour à Vienne et bien que déguisant sa douleur, M. Schuschnigg n'aurait pu s'empêcher de confier à un diplomate étranger que jamais au <sup>xx</sup> siècle, et probablement jamais auparavant, on n'avait tenu langage aussi extraordinaire au chef du gouvernement d'un Etat indépendant.

Conséquence directe de l'Anschluss, la crise internationale de septembre 1938 dépassa en gravité toutes celles qui avaient ébranlé l'Europe depuis l'affaire éthio-

pienne. Jamais, depuis 1914, un conflit général ne parut si près d'éclater; pendant près de trois semaines, chaque jour qui s'écoula parut marquer l'agonie d'une paix irrémédiablement condamnée.

Nous allons nous efforcer maintenant d'analyser certains faits caractéristiques de cette période troublée; après quoi, nous examinerons les bases fragiles sur lesquelles repose désormais l'ordre européen.

## SECTION I

### *Les discours radiodiffusés des hommes d'Etat.*

En son état aigu, la crise internationale du mois de septembre 1938 dura environ une vingtaine de jours, du 12 septembre (premier discours du chancelier Hitler, au Congrès de Nuremberg), jusqu'au 29 septembre (réunion de la Conférence de Munich).

Pendant ce laps de temps, une véritable guerre des ondes fit rage en Europe, paraissant précéder l'apparition de la guerre tout court. Les principaux hommes d'Etat européens prirent la parole à tour de rôle, et, grâce à la radio, les peuples avides de nouvelles purent suivre l'évolution de la crise jour par jour, presque heure par heure. Jamais, en un délai si bref, autant de paroles décisives n'étaient parvenues jusque dans les demeures les plus reculées.

A quinze jours de distance, les 12 et 27 septembre, le chancelier Hitler prononça deux discours retentissants.

Chaque fois, non seulement en Allemagne, mais aussi dans les principaux Etats européens, et même aux Etats-Unis, des peuples attentifs ou anxieux attendaient ses paroles. Comment ne pas attacher, en effet, dans ces moments décisifs, une importance extraordinaire aux paroles du maître de l'Allemagne, redevenue, grâce à lui, l'une des premières puissances militaires européennes ! Partout, les auditeurs se pressaient en foule autour des postes de radio, encerclant les interprètes bénévoles, craignant d'apprendre de la bouche même du chancelier du Reich qu'à l'instant précis où celui-ci parlait, les troupes allemandes franchissaient la frontière tchécoslovaque et rendaient ainsi certain un nouveau conflit général.

Bientôt, les postes officiels des Etats directement intéressés par la crise européenne donnaient une traduction minutieuse du discours du chancelier allemand, cependant que, dans les grandes capitales, les journaux faisaient paraître des éditions spéciales, aussitôt épuisées.

Par-dessus la tête des chancelleries, le maître du Reich traitait publiquement les problèmes qui bouleversaient alors l'Europe et le monde ; menaçant ceux-ci, félicitant ceux-là, donnant à d'autres des assurances, il s'adressait non seulement à la foule passionnée qui l'entourait, mais aussi à des millions d'auditeurs invisibles et lointains.

Partout, en Europe, les hommes d'Etat responsables adressèrent à leurs peuples les messages du gouvernement.

En Tchécoslovaquie, M. Benès, le général Sirovy, faisaient appel au calme et à la discipline de la Nation.

Se déplaçant à travers toute l'Italie, M. Mussolini prononçait dans les principales villes d'importants discours.

Le 27 septembre, jour où la paix semblait irrémédiablement compromise, M. Chamberlain adressait, non seulement à l'Empire britannique, mais au monde entier, des paroles empreintes à la fois de dignité et de tristesse. Traduit dans plusieurs langues, par les soins des postes anglais, son message ne pouvait cependant être entendu du peuple allemand, à qui il était spécialement destiné; celui-ci n'avait, en effet, aucun moyen de connaître l'existence, et, à plus forte raison, l'heure de semblable allocution.

Le 28 septembre, M. Daladier devait annoncer à la France et au Monde les graves décisions prises par son gouvernement; la réunion de la Conférence à Quatre lui permit de confirmer simplement son départ pour Munich.

Ainsi, pendant cette période trouble, beaucoup d'hommes dont la vie et les biens dépendaient de l'issue pacifique des négociations purent suivre dans leurs foyers le déroulement de la crise internationale. Alors qu'en 1914 les peuples avaient été surpris par la guerre, en 1938, ils eussent été prêts à faire face à leur destin. Mais une cruelle expérience les avait avertis, et il semble que leurs réactions, dans certains cas très vives, aient, au dernier moment, contribué à retenir les gouvernants au bord de l'abîme.

## SECTION II

### *Le rôle de la presse écrite et parlée.*

Encore davantage pendant les crises internationales qu'en période normale, le rôle de la presse devrait se limiter à la stricte information. Ne pas publier de commentaires susceptibles d'aggraver encore la tension, contrôler soigneusement l'origine et la nature des nouvelles qui leur parviennent, telles devraient être les préoccupations de tous les grands quotidiens lorsque la paix semble compromise. Cette attitude devrait être également adoptée par ceux qui ont la responsabilité de commenter à la radio les informations des agences de presse. En effet, dans la plupart des Etats, la radio officielle fait une revue de presse, donne des extraits des articles des principaux journaux, et les fait suivre d'appréciations diverses.

Pendant la crise tchèque, divers incidents ont démontré la lourde responsabilité qui pèse sur la presse, lorsque la tension internationale atteint son paroxysme.

Nous négligerons délibérément la presse des dictatures. De fait, celle-ci, tout entière dans les mains des gouvernements, avait pour but, nous le savons, de surexciter l'opinion et de la persuader de la justesse des vues des dirigeants du régime. C'est ainsi qu'en particulier, la presse allemande s'abstint de reproduire les émouvants appels de M. Roosevelt en faveur de la paix, mais, par contre, fit valoir les injustices prétendues ou réelles dont les Sudètes étaient victimes.

Nous attachant donc spécialement aux informations publiées par la presse des Etats démocratiques, nous étudierons deux cas particulièrement graves où celle-ci eut à prendre ses responsabilités.

Le 28 septembre, la presse française du matin annonçait la mobilisation générale allemande pour le jour même à 14 heures. Cette information, dont il n'est point besoin de souligner l'extrême gravité, fut démentie dans les toutes premières heures de l'après-midi. Mais il semble bien qu'elle ait été, à son origine, exacte, et que ce soit, au contraire, le gouvernement allemand qui ait modifié sa décision en raison de l'intervention « in extremis » du gouvernement italien. Dans ce cas précis, la responsabilité de la presse était entièrement dégagée, car on ne pouvait lui faire grief d'avoir publié une information qui, primitivement exacte, ne l'était plus quelques heures plus tard.

Par contre, dans cet autre cas, sa responsabilité semble avoir été plus grande.

Le 26 septembre, le chef du bureau de presse du Foreign Office recevait à Londres les journalistes anglais et étrangers, leur faisait un exposé sur la situation internationale, et terminait en leur remettant quelques lignes résumant sa pensée, dans lesquelles il était dit que « si la France était obligée de venir à l'aide de la Tchécoslovaquie, la Grande-Bretagne et la Russie seraient certainement aux côtés de la France ».

Le lendemain, tous les journaux anglais reproduisaient cette déclaration, mais la faisaient précéder de la mention : « It was authoritatively stated last night » (Il a

été déclaré de source autorisée la nuit dernière...) Cependant, à Paris, sur la foi des agences, une grande partie de la presse française présentait cette déclaration de telle sorte qu'elle semblait provenir directement du secrétaire général du Foreign Office, et non pas simplement du chef du bureau de presse. Allant plus loin, certains journaux allaient jusqu'à prétendre qu'il s'agissait d'une déclaration émanant de la personne même du chef du gouvernement anglais. Ainsi, le pays pouvait croire que si, devant l'agression allemande, la France se portait au secours de la Tchécoslovaquie, elle était assurée, de façon certaine, de manière absolue, d'avoir à ses côtés deux des principales Puissances européennes.

De ces exemples, nous croyons pouvoir tirer cette conclusion : qu'en période de crise internationale, toutes les informations devraient être minutieusement vérifiées avant d'être portées à la connaissance du public par les journaux ou la radio.

### SECTION III

#### *Le rôle du facteur temps dans les négociations.*

Parmi tous les facteurs impondérables qui déterminent l'évolution d'une crise internationale, le temps est l'un des principaux. L'avion abolit les distances; grâce à lui, le rapprochement des esprits peut être facilité par le rapprochement dans l'espace.

La méthode de l'information directe, et des contacts personnels, chère à M. Chamberlain, eût été difficile à

réaliser au siècle dernier. Il n'aurait pas été possible alors de se rendre en une heure de Paris à Londres, et de Londres ou de Paris à Berchtesgaden, Godesberg, Berlin ou Munich. Pour de multiples raisons, dont l'une des principales était la lenteur relative des moyens de transport, il eût été inimaginable, fin juillet 1914, de vouloir réunir, au dernier moment, autour d'une même table, Asquith, Sazonov, Viviani, Bethmann-Hollweg et le comte Berchtold.

Il semble bien que les moyens scientifiques que la diplomatie avait à sa disposition pendant la crise de septembre 1938 aient contribué, pour une part, au maintien de la paix, en permettant, au dernier moment, de maintenir le contact entre les négociateurs.

Le 14 septembre 1938, le chancelier Hitler avait adressé au gouvernement tchécoslovaque un véritable ultimatum, lui accordant à peine quelques heures pour retirer ses troupes du territoire sudète. Le départ sensationnel en avion du Premier anglais pour Berchtesgaden pouvait seul ajourner l'effet des mesures militaires prises par l'Allemagne après l'expiration du délai imparti par son gouvernement.

Dans son discours aux Communes, le 28 septembre 1938, M. Chamberlain pouvait déclarer, avec la profonde conscience dont il fit preuve pendant toute la crise, que seule sa visite avait empêché une invasion allemande de la Tchécoslovaquie pour laquelle tout était prêt. Or, sans nul doute, un conflit en Europe centrale eût entraîné à plus ou moins bref délai une guerre générale.

Le 26 septembre 1938, après l'échec des négociations

de Godesberg, sir Horace Wilson, haut fonctionnaire du Foreign Office, empruntait à son tour l'avion pour aller porter au chancelier Hitler un message personnel de M. Chamberlain, suprême tentative de conciliation.

Or, on peut estimer que ce message fut à la base de la Conférence de Munich puisque c'est au reçu de la réponse du chancelier Hitler que M. Chamberlain, considérant la différence minime séparant la thèse franco-anglaise de la thèse allemande, songea à faire appel à M. Mussolini pour les concilier définitivement.

Rappelons enfin les fréquents déplacements par la voie des airs des ministres franco-britanniques pendant la crise, leurs allées et venues entre Paris et Londres, leur départ pour Munich au matin de la Conférence à Quatre.

L'avion ne fut d'ailleurs pas seul à faciliter le maintien des conversations entre les négociateurs.

Mentionnons aussi, la veille de la Conférence de Munich, ce coup de téléphone fameux de M. Mussolini à M. Hitler, à la suite duquel ce dernier accepta de reporter de vingt-quatre heures la mobilisation générale allemande qui eût compromis à peu près irrémédiablement toute chance de paix.

Enfin, les deux messages de M. Roosevelt, le premier adressé aux hommes d'Etat européen, le second spécialement destiné au chancelier Hitler, parvinrent à temps à leurs destinataires grâce à la radio.

Ainsi, la diplomatie put disposer de moyens d'action dont l'influence ne fut pas négligeable et qui contribuèrent sans doute, pour une part, à la solution pacifique de la crise internationale.

#### SECTION IV

##### *De la sécurité collective à l'équilibre copartageant.*

Le 29 septembre 1938, la Conférence de Munich consacrait l'abdication définitive de la S.D.N. qui, depuis 1919, et jusqu'à la guerre d'Ethiopie, avait été la clé de voûte de la politique internationale.

De nouveau, les relations entre Etats allaient être réglées en vertu du système de l'équilibre, indispensable pour établir entre les Etats un certain rapport de forces, et éviter que l'un d'entre eux ne parvienne à posséder une puissance et des moyens d'action trop grands.

« Il n'y a pas, écrivait Hefter, de sécurité possible » dans la vie internationale quand un Etat a sur les » autres une prépondérance qui lui permet de les mener » dans leur liberté d'action, dans leurs intérêts » et dans leur intégrité. Le désir même de conquérir » une pareille prépondérance est déjà condamnable; la » crainte seule d'une résistance commune des autres » nations peut être assez forte pour tenir en bride de » semblables aspirations. »

Après Munich, on put croire, en effet, être revenu au principe de l'équilibre. Mais est-il certain que, partant de celui-ci, on n'aboutira pas à la théorie des compensations ? C'est au nom de cette théorie, qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Prusse, l'Autriche et la Russie se sont attribuées les dépouilles de la Pologne. Plus près de nous, au Congrès de Berlin, le partage de l'Empire ottoman, affaibli par son anarchie intérieure, s'est fait en

vertu du même principe : si l'Autriche-Hongrie recevait « l'administration » de la Bosnie-Herzégovine, si la Grèce obtenait une rectification de frontières, l'Angleterre se faisait céder l'île de Chypre, et la France était assurée que ses visées sur la Tunisie ne soulèveraient pas d'objections.

Au cours de ces deux dernières années, le dictateur allemand et le dictateur italien se sont plusieurs fois rencontrés. Ils se sont tout à tour montrés avec munificence les ressources de leur Empire; dans toutes les crises diplomatiques récentes leur attitude a été commune. Directement intéressée au maintien de l'indépendance autrichienne, l'Italie a laissé s'accomplir l'Anschluss, et, lors de la crise tchèque, elle s'est déclarée prête à se dresser aux côtés de l'Allemagne.

Ne peut-on donc craindre qu'un traité secret ne lie l'Italie à l'Allemagne ? Ne peut-on penser aussi qu'une des clauses de ce traité déclare que si l'une de ces deux Puissances obtient avec l'assistance de l'autre telle satisfaction à ses demandes, qu'il en résulte un accroissement de son territoire ou de son influence, l'autre sera en droit de réclamer une égale assistance pour obtenir un accroissement correspondant de son territoire ou de son influence.

Au cours de l'année 1938, l'Allemagne s'est annexé de vastes territoires peuplés d'environ 10 millions d'hommes. N'est-ce pas désormais au tour de l'Italie de réclamer sa part avec l'assistance allemande ?

Mais, cette fois, les Etats démocratiques ne sauraient consentir à de nouvelles concessions qui les amoindri-

raient matériellement et moralement, consacrerait la suprématie des forces de dictature, et ruinerait ainsi toutes les libertés.

Le 27 septembre 1938, M. Chamberlain, après avoir affirmé sa profonde horreur des conflits internationaux, avait toutefois prononcé ces paroles :

« Si j'étais convaincu qu'une nation, quelle qu'elle  
» soit, est résolue à dominer le monde par la crainte de  
» sa force, j'estimerai qu'il faut lui résister. Sous une  
» telle domination, la vie des peuples qui croient à la  
» liberté ne vaudrait pas la peine d'être vécue. »

Pour l'avenir, souhaitons sans trop d'espoir que les Etats démocratiques ne se trouvent jamais devant ce dilemme : combattre ou se démettre.

---



## CONCLUSION

---

Au cours de ces dernières années, plusieurs crises internationales dont chacune paraissait plus sérieuse que la précédente ont, à différentes reprises, gravement compromis la paix mondiale. A cela, bien des causes, sans doute parmi lesquelles des conditions économiques fâcheuses qui pèsent lourdement sur la vie de la plupart des Etats.

Mais ne convient-il pas aussi d'incriminer des méthodes diplomatiques peu faites pour permettre à l'Europe et au Monde de retrouver un équilibre normal ?

Partout, dans les Etats à régime démocratique comme dans les Etats à régime dictatorial, des excès ont été commis, des fautes répétées; pour des fins différentes, certes, mais avec les mêmes moyens. Ici, l'excitation des passions politiques internes a réussi à influencer la politique extérieure de l'Etat; là, la politique étrangère a servi à galvaniser un régime intérieur souvent rude aux individus.

Les peuples aspirent à la paix ; chaque semaine, ou presque, les chefs des principaux Etats répètent à l'en-  
vie qu'ils la veulent assurer. Est-ce donc en servir la cause que d'en parler sans cesse, et cette sollicitude ne

fait-elle pas penser à ces malades dont on publie continuellement les bulletins de santé, mais dont les médecins ne répondent plus.

Dans un monde surarmé, nerveux, agité, d'autant plus inquiet que des conflits ont déjà éclaté en plusieurs points du globe, n'est-il pas temps de revenir à de plus saines méthodes.

Renoncer aux vaines querelles, et aux polémiques de capitale à capitale, laisser les agents diplomatiques régler dans le secret des chancelleries les litiges politiques en cours, frapper sévèrement les propagateurs de fausses nouvelles, ne laisser filtrer que les informations indispensables, ne serait-ce pas servir ainsi vraiment la cause de la paix.

|                  |                               |
|------------------|-------------------------------|
| Vu ;             | Vu, bon à imprimer,           |
| <i>Le Doyen,</i> | <i>Le Président de thèse,</i> |
| Georges RIPERT.  | A. DE LA PRADELLE.            |

Vu et permis d'imprimer :  
*Le Recteur de l'Académie de Paris,*  
ROUSSY

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### I. DOCUMENTS.

*Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France, depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française.*

FLAMMERMONT (J.). — *Correspondance des agents diplomatiques étrangers en France avant la Révolution. Correspondance des agents diplomatiques anglais en France.*

LE FUR (Louis) et CHKLAVER (Georges). — *Recueil de textes de Droit international public.*

MARTENS. — *Recueil des traités.*

Société des Nations : *Dix ans de coopération internationale* (Genève, Secrétariat de la S. D. N., 1930).

### II. OUVRAGES D'HISTOIRE.

BOURGEOIS (Em.). — *Manuel de politique étrangère.*

BROGLIE (duc de). — *Histoire et diplomatie* (Paris, 1869).

CAMBON (J.). — *Le diplomate.*

COMBES (J.). — *Diplomatie.*

DEBIDOUR. — *Histoire diplomatique de l'Europe.*

FLASSAN (de). — *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française.*

FUCHS (M.). — *Le drame autrichien, 1936-1938.*

GREY (Edward). — *Mémoires.*

- HANOTAUX (G.). — *Histoire de France.*  
LEVIS-MIREPOIX (de). — *Le ministère des Affaires étrangères.*  
MARION. — *Dictionnaire des Institutions.*  
SEIGNOBOS (Ch.). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*  
WICQUEFORT. — *L'ambassadeur et ses fonctions.*

### III. — OUVRAGES DE DROIT INTERNATIONAL.

- BARTHÉLÉMY (J.). — *La conduite de la politique extérieure dans les démocraties.*  
DEVAUX. — *Traité élémentaire de Droit international public.*  
DUPUIS (Ch.). — *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S. D. N.*  
FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public.*  
GENET (R.). — *Traité de droit diplomatique.*  
HOLJER (Olof). — *La sécurité internationale et ses modes de réalisation. Le Pacte de la S. D. N.*  
RAY (J.). — *Commentaires du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la S. D. N.*  
RENAULT. — *Introduction à l'étude du Droit international* (Paris, 1879).  
VATEL. — *Le droit des gens* (Ed. Carnegie, 1916, 2 vol.).

### IV. REVUES ET PÉRIODIQUES.

- Affaires étrangères*, revue mensuelle de documentation internationale et politique.  
*Revue de Droit international* (M. Geouffre de Lapradelle).

*Revue des Sciences politiques.*  
*Revue d'histoire diplomatique.*  
*L'Europe Nouvelle.*

V. ARTICLE DE JOURNAUX.

*Le Figaro* (M. Wladimir d'Ormesson).  
*L'Œuvre* (M<sup>me</sup> Geneviève Tabouis).  
*L'Epoque* (Pertinax).  
*Le Temps.*  
*Bulletin quotidien de presse étrangère.*  
*Times.*  
*Daily Telegraph.*

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                    |   |
|--------------------|---|
| Introduction ..... | 1 |
|--------------------|---|

### PREMIERE PARTIE

#### NAISSANCE ET DEVELOPPEMENT DES METHODES DIPLOMATIQUES

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Chapitre premier. — <i>Les origines</i> .....                                                            | 5  |
| Chapitre II. — <i>Le climat diplomatique</i> .....                                                       | 10 |
| Section I. — Le milieu politique.....                                                                    | 10 |
| Section II. — Le milieu social .....                                                                     | 17 |
| Section III. — Le milieu économique et colonial .....                                                    | 23 |
| Section IV. — Le milieu juridique .....                                                                  | 27 |
| Chapitre III. — <i>La technique diplomatique</i> .....                                                   | 35 |
| Section I. — Les directives données aux ambassadeurs...                                                  | 35 |
| Section II. — Les rapports des ambassadeurs.....                                                         | 40 |
| Section III. — Création, organisation et évolution du<br>ministère des Affaires étrangères français..... | 45 |
| Section IV. — Les négociations officieuses.....                                                          | 50 |

### DEUXIEME PARTIE

#### LES METHODES DIPLOMATIQUES AU XIX<sup>e</sup> SIECLE

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Chapitre premier. — <i>L'éveil et le triomphe de la notion de<br/>liberté</i> ..... | 59 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Chapitre II.</b> — <i>L'influence des régimes démocratiques sur les méthodes diplomatiques</i> .....                               | 68 |
| <i>Section I.</i> — L'opinion publique.....                                                                                           | 68 |
| <i>Section II.</i> — Le Parlement.....                                                                                                | 72 |
| <i>Section III.</i> — Le Chef de l'Etat.....                                                                                          | 74 |
| <i>Section IV.</i> — Le ministre des Affaires Étrangères.....                                                                         | 76 |
| <i>Section V.</i> — Les agents du ministre des Affaires Étrangères .....                                                              | 78 |
| <b>Chapitre III.</b> — <i>L'influence des progrès scientifiques sur la technique diplomatique</i> .....                               | 81 |
| <b>Chapitre IV.</b> — <i>Les rapports du Droit international public et des méthodes diplomatiques au XIX<sup>e</sup> siècle</i> ..... | 91 |

### TROISIEME PARTIE

#### LES NOUVELLES METHODES DIPLOMATIQUES

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Chapitre premier.</b> — <i>La sécurité collective et les méthodes diplomatiques</i> .....                                                       | 102 |
| <b>Chapitre II.</b> — <i>Le Pacte de la S. D. N. et la prohibition de la diplomatie secrète</i> .....                                              | 112 |
| <b>Chapitre III.</b> — <i>La diplomatie de la place publique</i> .....                                                                             | 121 |
| <i>Section I.</i> — Dans les dictatures.....                                                                                                       | 124 |
| <i>Section II.</i> — Dans les démocraties .....                                                                                                    | 133 |
| <b>Chapitre IV.</b> — <i>Les nouvelles méthodes diplomatiques lors des récentes modifications du statut territorial de l'Europe Centrale</i> ..... | 147 |
| <i>Section I.</i> — Les discours radiodiffusés des hommes d'Etat .....                                                                             | 149 |
| <i>Section II.</i> — Le rôle de la presse écrite et parlée.....                                                                                    | 152 |
| <i>Section III.</i> — Le rôle du facteur Temps dans les négociations .....                                                                         | 154 |
| <i>Section IV.</i> — De la sécurité collective à l'équilibre co-partageant .....                                                                   | 157 |
| <b>Conclusion</b> .....                                                                                                                            | 161 |
| <b>Bibliographie</b> .....                                                                                                                         | 163 |



